

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



COORDINACIÓN ENTRE ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y
REGULACIÓN:

UN CASO DE COMPETENCIA REGULATORIA ENTRE
LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA
Y EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

ALBERTO CASAS BENÍTEZ

DIRECTOR DE TESINA

DR. MAURICIO IVAN DUSSAUGE LAGUNA

CIUDAD DE MÉXICO

OCTUBRE 2017

AGRADECIMIENTOS

La presente investigación es producto de un trabajo colectivo, de formación y aprendizaje constantes en el que ha participado un importante número de personas. Creo que nos construimos a través de los vínculos que podemos crear con otros y de la capacidad que tenemos para hacer nuestro propio relato. Por ello no puedo dejar de agradecer a quienes intervinieron en la construcción profesional que significó este recorrido académico:

A mi familia, porque nunca dejan de estar conmigo. Gracias por soportar el distanciamiento, mis dificultades y cambios de humor. Han sido el punto de apoyo que me ayuda frente a las dificultades y la frustración. Son parte fundamental de lo que soy y la justificación de base para cualquier logro.

Al Dr. Mauricio Iván Dussauge Laguna, por su orientación, tolerancia y apoyo. Porque siempre tuvo un comentario atinado y crítico para complementar este trabajo, además de una claridad y paciencia de las que carezco y sin las cuales este proyecto seguiría siendo nada. Conservo cada charla, observación y recomendación, como profesor y colega has sido un ejemplo de inspiración profesional.

A la Dra. María del Carmen Pardo, por el tiempo que prestó para revisar y comentar este trabajo. Cada una de nuestras pláticas siempre me ha dejado una perspectiva ampliada, una alternativa para seguir reflexionando. Admiro su profesionalismo y aprecio su sencillez, conocerla ha sido un verdadero placer.

A mis colegas de generación, por ser la compañía ideal a lo largo de dos años. A Ricardo, Ariadna, Humberto, Gina, Soledad, Luis, Lizbeth, Daniela, Wilbert, Susana, Natalia, Vianey, Víctor, José Carlos, Melissa, Rodrigo, Erick y Lizette. Gracias por la compañía, las discusiones, las risas y la solidaridad. Porque me quedo con algo suyo, por el recuerdo y por el reencuentro.

A cada uno de los profesores, investigadores y trabajadores que forman el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), por su esfuerzo y entrega. No cabe duda que lo más importante, lo fundamental de las instituciones está en las personas que las integran, donde radica su movimiento y existencia real. Un reconocimiento especial al Dr. David Arellano, no sólo por sus clases memorables, también por permitirme compartir sus

interesantes discusiones y colaborar en investigaciones que han abierto un panorama de análisis inquietante y enriquecedor.

Finalmente, agradecer al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), por otorgarme una beca para realizar mis estudios de posgrado, sin la cual hubiera sido imposible continuar con este proceso hasta el final.

Si la presente investigación tiene alguna virtud es gracias a cada una de las personas que me permitieron dialogar con ellos y discutir estas ideas, sus comentarios y recomendaciones facilitaron por mucho el trabajo. Todo error, por supuesto, corre única y exclusivamente por cuenta mía.

RESUMEN

El Estado mexicano ha sido objeto de cambios importantes a lo largo de las últimas décadas, modificaciones institucionales que se corresponden con una transformación de naturaleza política. Lo que inició como una crítica a la proyección moderna del Estado mexicano se convirtió en un desafío por medio de reformas que han modificado una parte sustancial del andamiaje institucional, administrativo y político del Estado. En sintonía con las transformaciones económicas que tuvieron lugar en la década de los años ochenta, la forma y distribución institucional del aparato público mexicano ha tendido hacia la fragmentación y su diversificación, proceso caracterizado por una lucha continua por la legitimidad de su sistema político y la mejora de su administración.

Con el incremento de actores y su participación, la complejidad política y administrativa ha incrementado sus niveles y alcances. Muchos de los agentes y organizaciones públicas han ido adoptando una denominación particular, desde la descentralización hasta la autonomía —así como su reconocimiento constitucional. Los organismos autónomos establecen una forma muy particular de atender actividades públicas exclusivas, dentro de su ámbito específico y con las atribuciones que les reconoce la ley; no sin enfrentar sus propias complicaciones, divergencias y conflictos con otros actores de la organización pública. Cuando un evento de cuidado requiere la participación de dos o más organismos públicos, autónomos e independientes, la solución es todo menos fácil. La coordinación entre ellos figura como una de las soluciones viables, pero sus diferencias no siempre son sencillas de superar.

La presente investigación versa sobre las dificultades de coordinación que subsisten entre los organismos constitucionalmente autónomos encargados de aquellas actividades de regulación sectorial y promoción de la competencia económica en México, específicamente aquellas diferencias que han enfrentado la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Ambos organismos han protagonizado situaciones de controversia legal y administrativa, de acuerdo con la manera en que analizan, atienden y desarrollan actividades similares pero con perspectivas independientes. Ante las dificultades formales para construir canales de coordinación, las instancias de solución han desembocado ante los tribunales especializados en materia administrativa.

De esta forma, son objeto de análisis tanto los componentes centrales de la coordinación, así como la dimensión técnica, política y organizacional que esta labor de trabajo asume entre agentes de naturaleza jurídica, política y de gestión autónomas. Asimismo, alternativas de solución son formuladas frente a las diferencias y dificultades que existen para la coordinación entre organismos autónomos, por medio de un subsistema interno con su propia capacidad técnica y de gestión, dentro del marco organizacional que les corresponde.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

CAPÍTULO I:

LA COORDINACIÓN DENTRO DE LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO.....	5
1.1. Regulación y fragmentación	10
1.2. La coordinación entre la competencia y el conflicto	13
1.2.1. Relación política.....	17
1.2.2. División técnica	19
1.3. Componentes centrales de la coordinación.....	20
1.3.1. Acciones	22
1.3.2. Actores.....	23
1.3.3. Objetivos y metas	24
1.4. Esquema general de coordinación	24
1.5. Conclusión 1: La coordinación como sistema diferenciado	28

CAPÍTULO II:

COORDINACIÓN, AUTONOMÍA Y COMPETENCIA: LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS EN MÉXICO	30
2.1. La coordinación entre regulación y competencia	35
2.2. Comisión Federal de Competencia Económica	42
2.3. Instituto Federal de Telecomunicaciones.....	45
2.4. Tribunal Colegiado en Competencia y Telecomunicaciones	48
2.5. Conclusión 2: Dificultades de jurisdicción y un tercer actor.....	50

CAPÍTULO III:

COMPONENTES PRÁCTICOS DE LA COORDINACIÓN	52
3.1. Acciones y actores	53
3.1.1. Rutas de acción.....	54
3.1.2. Riesgos: traslape y dispersión	56
3.1.3. Factores potenciales para la interacción de los agentes.....	57
3.2. Actores y objetivos	59
3.2.1. Riesgos: disputa y diferencias	60
3.2.2. Factores que construcción y seguimiento	63
3.2.3. Riesgos: dificultades de información	64
3.3. Esquemas de coordinación por red de trabajo	66
3.4. Conclusión 3: Coordinación y sistema interno	69

CAPÍTULO IV:

SUBSISTEMA COORDINADOR PARA ORGANISMOS AUTÓNOMOS.....	71
4.1. Subsistema coordinador	72
4.2. Factores para construir un subsistema coordinador	73
4.3. Diseño e implementación de un subsistema coordinador	74
4.3.1. Componentes comunes	76
4.3.2. Relaciones y vínculos orgánicos.....	77
4.4. Modificaciones básicas para la formalización	79
4.5. Conclusión 4: Coordinar y formalizar la cooperación.....	80
CONCLUSIONES	81
BIBLIOGRAFÍA	83

ÍNDICE DE FIGURAS

Esquema 1.1. Proceso interno de la coordinación.....	8
Esquema 1.2. Escenarios de interacción entre organismos autónomos.....	12
Esquema 1.3. Flujo de información y recursos como parte de la comunicación y la etapa de coordinación.....	15
Esquema 1.4. Relación de conflicto dentro de la coordinación.....	16
Esquema 1.5. Componentes generales de la coordinación.....	20
Esquema 1.6. Componentes desagregados de la coordinación.....	21
Esquema 1.7. Esquema de coordinación por medio de mecanismos de tipo jerárquico.....	25
Esquema 1.8. Esquema de coordinación por medio de mecanismos de mercado.....	26
Esquema 1.9. Esquema de coordinación por medio de redes de trabajo.....	27
Esquema 2.1. Recorrido de la descentralización.....	32
Esquema 2.2. Relación de conflicto entre la COFECE e IFT.....	38
Esquema 3.1. Flujo de información para la coordinación entre organismos reguladores...	65
Esquema 3.2. Coordinación por redes de trabajo para la COFECE y el IFT.....	69
Esquema 4.1. Modelo de subsistema coordinador.....	75

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1. Niveles para el conflicto político y la coordinación.....	18
Tabla 2.1. Organismos Constitucionales Autónomos en México.....	34
Tabla 2.2. Gasto de la COFECE por clasificación administrativa.....	44
Tabla 2.3. Gasto del IFT por clasificación administrativa.....	47
Tabla 3.1. Concentración de las acciones.....	57
Tabla 3.2. Diferencias de los actores.....	62
Tabla 3.3. Diferencias vinculadas a las metas.....	64

Introducción

A lo largo de las últimas décadas, la presencia y crecimiento de organismos autónomos en México, desempeñando funciones sustantivas dentro del ámbito público, ha sido una de las principales transformaciones del diseño institucional del Estado mexicano. La lucha permanente del Estado por la legitimidad lo ha expuesto a la crítica social, respecto de su capacidad de ejercicio, así como la pregunta acerca de su redimensionamiento. A medida que este recorrido ha tenido lugar, un doble fenómeno ha caracterizado al Estado mexicano y su aparato administrativo: por un lado está la transformación orgánica del Estado, cada vez con menos facultades interventoras, dando paso a una figura gradual de Estado regulador. Por el otro, ha tenido lugar una participación creciente de organismos autónomos en actividades focalizadas, con la intención de construir mejores prácticas dentro del ejercicio público de gestión.

Con el crecimiento del número de organismos autónomos y actividades focalizadas, la necesidad por construir mejores vínculos de trabajo entre los organismos públicos se ha convertido en un reto para todo el aparato público nacional. Uno de estos vínculos es la coordinación —entendida como el conjunto de actividades establecidas por actores interdependientes con la intención u objetivo de conseguir metas específicas (Koop y Lodge, 2014; Abramson y Mittu, 2006; Bouckaert, Peters y Verhoest, 2010). En un inicio, las intenciones de focalización estaban directamente relacionadas con la capacidad de especialización con que contaba cada uno de los organismos dentro de sus áreas de acción. Sin embargo, la realidad económica, política y social ha terminado por trascender las expectativas de cualquier segmento, distribución y áreas específicas de atención que cada organismo pueda alcanzar y ha propiciado desencuentros entre diferentes actores.

Las dificultades que tiene el cruce de perspectivas, objetivos y terrenos de acción entre organismos independientes generalmente ha tenido como resultado el enfrentamiento, la diferencia y la controversia; esto ante las dificultades que tienen las acciones de uno sobre los campos de acción y jurisdicción que tiene el otro. Este tipo de dificultades también han tenido lugar dentro de las esferas de competencia económica y regulación de sectores específicos.

Tal ha sido el caso de los organismos encargados de observar las condiciones de competencia económica en México. La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) han sido protagonistas de una relación de controversias respecto de las atribuciones con que cada uno de ellos puede atender problemas específicos. Creados durante la década de los noventa, ambos organismos autónomos fueron elevados a rango constitucional en 2013. Desde ese año han tenido que enfrentar sus opiniones frente a un Tribunal Especializado en materia de competencia y telecomunicaciones, pues han tenido dificultades para delimitar de manera clara las capacidades para atender dos casos de concentración.

El primero de los casos de concentración tuvo lugar en 2015. En ese año, las empresas Nokia y Alcatel presentaron sus intenciones de fusionarse. Ambos organismos reguladores autónomos presentaron solicitud para atender el caso. Ante la dificultad para llegar a un acuerdo, el tribunal determinó que el caso cumplía con los elementos necesarios para ser atendido por parte del IFT, a pesar de que la COFECE argumentó que dicha concentración afectaría áreas potenciales de su incumbencia.

Dos años después, una nueva concentración (en este caso entre las empresas AT&T y Time Warner) conllevó a nuevas diferencias de atención por parte de los órganos encargados. La resolución del tribunal en este segundo caso fue permitir la participación de ambos reguladores, cada uno dentro de su área correspondiente.

En ambos casos se muestra una problemática dentro de una esfera marginalmente interconectada por dos organismos reguladores. La falta de capacidad y recursos para solucionar diferencias entre ellos hizo que recurrieran a un organismo superior y los resultados no fueron del todo favorables: en el primero de los casos, la perspectiva de uno de los agentes quedó fuera del caso analizado; mientras que en el segundo caso, la solución ha dejado sin claridad la aplicación del criterio seguido por el tribunal encargado.

Ante este tipo de dificultades, resulta pertinente preguntar: ¿qué tipo de coordinación favorece a reducir las diferencias entre organismos autónomos y qué características posee para efectos de regulación y económica? La respuesta que ofrece la presente tesina es que allí donde los organismos constitucionalmente autónomos registran áreas potenciales de conflicto, la creación de un subsistema de coordinación constituye una

solución adecuada cuando los agentes comparten áreas de atención y atribuciones similares. Un subsistema coordinador puede ser benéfico para dirimir las diferencias entre organismos constitucionales autónomos en la medida que presente una estructura capaz de vincular organismos internos con funciones similares y mantenga las relaciones de interdependencia entre los agentes.

El trabajo de investigación que aquí se presenta inicia con una breve exposición de las necesidades y problemas que giran alrededor de la coordinación entre organismos autónomos en lo general, así como de aquellos que están vinculados de manera particular por ser parte de los organismos de atención de la competencia en México y regulación sectorial: la COFECE y el IFT. Posteriormente, la coordinación, sus problemas y dificultades son analizados desde la óptica teórica de la coordinación aplicada a la regulación económica. De esta forma es posible analizar la relación del estudio de caso en lo particular, considerando los elementos fundamentales de la coordinación y vinculados con algunas de las características básicas de los organismos reguladores de competencia en México.

Para sustentar la presente tesina, la exposición parte de situar los elementos comunes que tiene la función de coordinación dentro del sector público y las transformaciones que han tenido la estructura institucional mexicana respecto de la participación de organismos autónomos. En este primer capítulo analizo las transformaciones de la coordinación a la luz de los fenómenos de descentralización y regulación que han acompañado las transformaciones del Estado mexicano. El tema central es la coordinación, sus componentes principales (acciones, actores, objetivos y metas), las relaciones política y técnica que orbitan este tipo de trabajo conjunto y su relación con las transformaciones del Estado.

El segundo capítulo está centrado en el análisis de la problemática que enfrentaron los organismos constitucionalmente autónomos en materia de regulación en telecomunicaciones y competencia económica. Analizo los elementos centrales de la coordinación dentro de los casos de controversia presentados por ambos organismos reguladores, exponiendo los principales hallazgos y retos que enfrentaron, así como los

principales desafíos que debe solucionar la construcción de un mecanismo coordinador bajo esos mismos elementos que integran la coordinación entre estos organismos.

El tercer capítulo está destinado a la exposición de aquellos elementos que este tipo de organismos deberían tomar en cuenta a la hora de construir un mecanismo de coordinación. La intención es ofrecer una posibilidad de mejora en el trabajo conjunto a través de un subsistema que está ubicado en un área básica de ambos organismos reguladores: la Autoridad Investigadora.

Finalmente, en el cuarto capítulo se expone una alternativa de mejora para la coordinación de organismos autónomos por medio de la construcción e implementación de un subsistema coordinador. Asimismo, analizo aquellos cambios necesarios, dificultades y retos para que un subsistema de este tipo pueda ser desarrollado de manera adecuada y con resultados positivos para reducir las eventuales diferencias que puedan presentarse en el trabajo que requiere de la participación de este tipo de actores particulares, en el desempeño de la administración pública de nuestro país.

CAPÍTULO I

1. La coordinación dentro de las transformaciones del Estado

La coordinación es una actividad de enlace para el trabajo colectivo —a la vez que expresa cierto nivel de colaboración entre las partes de un sistema organizado— y puede ser vista como la versión formal de la cooperación. Por lo general, la coordinación tiende a ser mayor entre las partes de un conjunto, cuando el sistema está integrado de manera compleja, o bien, si su gama de aplicación es extensa, diversa o profunda. En su figura más elemental, la coordinación puede ser definida como “el ajuste de acciones y decisiones entre actores interdependientes para la consecución de metas específicas” (Koop y Lodge, 2014: 1313). Sin embargo, la coordinación es un concepto ubicuo, con diferentes perspectivas y variaciones de acuerdo con su alcance y profundidad, por lo que no es posible hablar de un esquema definitivo para la coordinación.

La diversidad de enfoques que existen para la coordinación depende tanto de los factores que la componen, como de sus respectivos alcances, de la misma forma en que las nociones específicas que la *coordinación* consigue son resultado de sus niveles particulares de aplicación. Por ejemplo, en su definición del concepto, algunos autores asumen a la coordinación como una serie de *instrumentos y mecanismos*, los cuales apuntan hacia la mejora de algún tipo de *alineación* específica —sea voluntaria o forzada—, con el fin de crear una mayor *coherencia* y reducir la redundancia dentro de los procesos de gestión (Bouckaert, Peters y Verhoest, 2010). De manera similar, hay quienes la observan como el *nivel de interdependencia* que existe entre las partes independientes de un conjunto organizado, ante un determinado nivel de incertidumbre ambiental (Godé, 2016). Incluso desde la perspectiva del *movimiento autónomo de sistemas*, algunos autores distinguen a la coordinación como el componente que logra reflejar la *interacción entre sistemas inteligentes*, así como el componente central dentro de los sistemas de distribución de actividades (Bedrouni *et al.*, 2009).

La coordinación generalmente aparece cuando hacemos referencia a cualquier plano de funcionamiento que incluya el factor colectivo. Como actividad específica, ha sido sistematizada como parte de un proceso administrativo. Sin embargo, su prescripción parecía independiente del tipo de gestión, naturaleza política o ámbito específico de

aplicación. Desde la perspectiva ortodoxa de la Administración Pública (Wilson, 1887/1981; Gulick, 1937/1981),¹ pasando por su expresión heterodoxa (Allison, 1984; Christensen *et al.*, 2007)² y hasta la formulación específica de las políticas públicas (Lasswell, 1951/1992),³ la coordinación ha estado presente como un factor permanente aunque un tanto de manera implícita.

Siendo parte interna de la práctica administrativa y su proceso de gestión, esta función ha tenido una apreciación específicamente *técnica*, por lo general, asociada a los elementos de registro, manuales y reglamentos que le imprimen cierto carácter de *formalización* y seguimiento. De esta manera, de acuerdo con Cecile Godé (2016: 19-22), la coordinación puede ser entendida como una prescripción propuesta —aunque también puede ser impuesta— a un grupo de personas, la cual tiende a crear coherencia de sus esfuerzos, dado que su naturaleza depende de la situación específica de trabajo que enfrentan los equipos.

Por otro lado, considerada desde su aspecto *orgánico*, es decir dentro del ambiente público en el Estado, la coordinación siempre ha estado ligada a las personas y sus comportamientos, así como las líneas de acción y los acuerdos que construyen los actores; finalmente, en ello radica la sustancia *real* de la coordinación. Esta perspectiva está relacionada con una noción de *comportamiento administrativo*. En este caso, la coordinación se convierte en una tarea destinada a ciertos usos relacionados con la autoridad y la toma de decisiones. De acuerdo con Herbert Simon (1970: 133) “la coordinación está encaminada a que todos los miembros del grupo adopten la misma

¹ Woodrow Wilson (1887: 81) asume la coordinación como un elemento implícito de la Administración Pública para construir una organización federal entre sistemas interdependientes. Por otro lado, Luther Gulick (1937: 152-157) reconoce a la coordinación como un factor sustancial de la composición técnica de la Administración, ante la necesidad de su especialización en funciones y división de trabajo (factor de interrelación en el proceso POSDCORB).

² Si bien Allison (1984: 751) asume la coordinación como una de las similitudes entre administración pública y privada, también reconoce algunas particularidades de esta función respecto de la gestión componentes internos, participando en las diferencias sustanciales entre la administración pública de la privada. Por su lado, Christensen (2007: 27) observa que la coordinación es una dinámica que forma parte de las características estructurales de las organizaciones, así como un facilitador de sus acciones concretas.

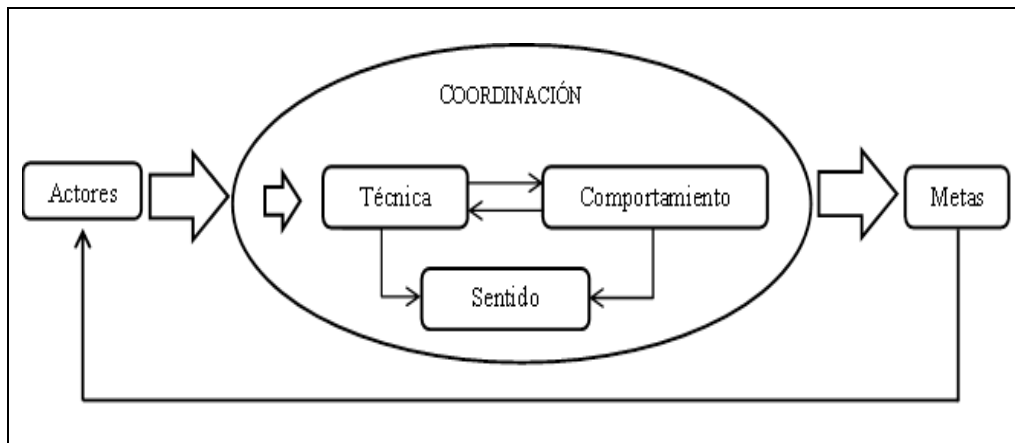
³ Incluso en el sentido elemental en que Lasswell concibió la orientación de ciencias de políticas involucra una orientación conjunta hacia los grandes problemas de la sociedad. Con ello dibujó de manera implícita la coordinación interna de las políticas públicas como campo de estudio y aplicación orientada a la resolución de problemas concretos.

decisión o, más precisamente, decisiones coherentes, combinadas para conseguir la finalidad establecida”.

Esta perspectiva de la coordinación expone un doble ejercicio: una coordinación que puede realizarse como *procedimiento* y otra que puede hacerlo como *sustancia*; esto es, una como mecanismo formal y otra como ejercicio real. A esta exposición corresponde una preocupación central por el conjunto de acciones de los agentes, la capacidad que tienen para construir acuerdos y el mecanismo bajo el cual alinean sus intereses hacia las metas comunes. Desde las nociones clásicas (Simon, 1949; Malone, 1988; Bouckaert, Peters y Verhoest, 2010) hasta las acepciones más contemporáneas (Chisholm, 1989; Koop y Lodge, 2014; Vukovic, 2016), el énfasis sigue estando en la construcción interna de un sentido de coordinación y las posibilidades que poseen las organizaciones para construirlo.

Adaptando el esquema clásico desarrollado por Easton (1965/1999) para el análisis político, es posible construir un diseño básico para la coordinación dentro del ámbito de las administraciones públicas (Esquema 1.1). Bajo este enfoque, las personas o agentes que son objeto de la coordinación incorporan y construyen actividades particulares, para la consecución de metas específicas. Al interior de este proceso, dichas acciones se decantarían en un doble componente: uno directamente técnico y otro correspondiente al comportamiento, los cuales, finalmente, encuentran conexión común en la construcción de sentido que tienen esas mismas acciones. No obstante, son las personas —dentro de entornos institucionales cambiantes, así como ambientes diversificados, tanto internos como externos—, quienes construyen este sentido de la coordinación. En efecto, las personas o agentes terminan por ser tanto el *objeto* de la coordinación como su *proceso*.

Esquema 1.1 Proceso interno de la coordinación



FUENTE: Elaboración propia con base en Easton (1999).

De acuerdo con su nivel de especificidad, las circunstancias ambientales en las que la coordinación consigue presentarse pueden ser clasificadas de dos maneras: por un lado, aquellas circunstancias que son propias del *ambiente local*, particulares en cada caso empírico y asociadas con la representación técnica de la coordinación; por otro lado, también están las *circunstancias generales* que son dirigidas hacia la construcción de sentido organizacional, asociadas con el comportamiento orientado hacia la coordinación. El nivel de desarrollo que pueda alcanzar la coordinación estará afectado por la interacción de este tipo de circunstancias locales y generales.

La coordinación también es un asunto político, un proceso interno que está inmediatamente asociado con la forma general de Estado que haga uso de ella, así como del tipo de relaciones y poderes que interactúan en su interior. De la misma forma en que sucede con los proyectos políticos de gobierno (March y Olsen, 1993: 4), el sector público está sujeto a las transformaciones históricas, socioeconómicas y de pensamiento político que terminan por alterar, en circunstancias similares, las dinámicas internas de sus procesos de gestión; siendo la coordinación una de ellas, asimismo su capacidad y condiciones de desarrollo. Con las transformaciones del Estado y su aparato de gobierno —considerando el desarrollo de esquemas democráticos—, las circunstancias generales y particulares en que se desenvuelve la coordinación también son modificadas.

Una explicación de estas modificaciones refiere a lo que Charles Tilly (1991) ha definido como transformaciones del equipamiento intelectual del aparato político y el cambio social. Dentro de este *análisis macrosocial*, Tilly observa la relación que hay entre los cambios sociales que definen nuestras ideas para el análisis político y la forma en que estos procesos marcan momentos críticos y experiencias más o menos perdurables en el tiempo. La coordinación también es un proceso que, al no ser técnicamente aislada y debido a su componente social al interior de las organizaciones, no es permanente y puede ser afectado de acuerdo con las perspectivas políticas y sociales vigentes.⁴

Por otro lado, dentro de su análisis del sector público, Christensen *et al.* (2007: 2) distinguen entre *organizaciones constituidas por personas* y *personas en contextos organizacionales*, esta diferenciación favorece al estudio de la coordinación dentro de las transformaciones del sector público. Este tipo de análisis formaría parte de un modelo a nivel *microsocial*, donde las organizaciones y personas que construyen un tipo de coordinación particular son determinadas mutuamente. De una parte, los autores enfatizan la dificultad que conlleva la presencia de objetivos contradictorios en la medida que “son vistos como inherentes a las organizaciones multifuncionales, y una de las distinciones básicas entre las organizaciones públicas y privadas” (Christensen *et al.* 2007: 7). De manera adicional, la coordinación reaparece como factor de atención dentro del contexto público, bajo el entendido que “el sector público constituye un sistema híbrido, algunos de cuyos principios para la gestión y coordinación son inconsistentes. La combinación de estos principios ayuda a equilibrar los diferentes intereses y valores” (Christensen *et al.* 2007: 8).

La coordinación difiere entre la forma que adopte el aparato político y público (Repetto, 2005), de acuerdo con su nivel de concentración y distribución orgánica. Tanto el Estado como sus formas de gobierno construyen dinámicas organizacionales específicas, con ello se establecen formas particulares de relación, así como dinámicas de coordinación

⁴ En uno de sus niveles extremos, por medio de las apreciaciones políticas, la coordinación dejaría de ser una labor implícita dentro del sector público, para pasar a ser incluso una labor sustantiva del Estado y su transformación, desde su racionalización y hasta su eventual desmantelamiento. De acuerdo con O'Donnell (2007: 44): “El Estado ya no tendría entre sus responsabilidades emitir decisiones vinculantes con vistas al logro de algún aspecto del bien público, sino coordinar las actividades [...] desde esta perspectiva es obvio que numerosos funcionarios públicos son por definición redundantes. Esto guio numerosos programas de «racionalización administrativa», que al parecer en general racionalizaron poco pero en mucho ayudaron a desmantelar el estado”.

específicas. La tendencia de la estructura institucional del Estado ha sido marcada por una mayor heterogeneidad, dispersión y participación de agentes específicos. Esta circunstancia ha tenido modificaciones y exigencias también específicas para la coordinación. A continuación, analizo estas transformaciones del Estado y su relación con los procesos de coordinación, a la luz de los procesos de descentralización imperantes y la presencia de organismos autónomos como una de las expresiones últimas y más elaboradas de este proceso.

1.1. Regulación y fragmentación

En la medida en que el Estado ejerce acciones específicas sobre los ciudadanos y demás agentes, la vida económica y política de un país está siendo alterada por las funciones de su gobierno. A lo largo de las últimas décadas, el Estado ha sido objeto de diversas transformaciones —o al menos han sido mucho más enfáticas— respecto de su forma en cuanto unidad de gobierno. Sea por cierta crisis política de representatividad y legitimidad en la relación que existe entre el Estado y la sociedad (Cabrero, 2007a) o bien como expresión generalizada de la impotencia y negativa para orientar mejores escenarios democráticos y desarrollo humano (O'Donnell, 2007), tiene lugar un proceso dirigido por la fragmentación (Ramírez, 2012) y descentralización (Anderson, 1992), donde la difusión de organismos específicos —no regidos por una forma tradicional del poder de gobierno— aparece como uno de sus principales resultados: desde los organismos desconcentrados hasta los organismos autónomos.

Los organismos constitucionalmente autónomos son aquellas instituciones creadas “inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado” (Cardenas, 1996: 244). De acuerdo con Ugalde (2008: 254), este tipo de organismos comparten una serie de características específicas: a) estar establecidos y configurados directamente en la constitución, b) cuentan con la atribución de una o varias funciones primordiales del Estado, c) tienen la facultad para expedir las normas que los rigen en su operación cotidiana, d) capacidad para definir sus necesidades presupuestales, y e) deben mantener relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado.

Las características enunciadas terminan por imprimir a los organismos autónomos una doble independencia (*jurídica* y en su *estructura orgánica*), una doble forma de

autonomía (tanto *normativa* como *financiera-presupuestal* y *administrativa*), así como una responsabilidad fundamental (establecer mecanismos de *coordinación* con los otros órganos del Estado). Independencia, autonomía y responsabilidad interdependiente son las líneas que demarcan a este tipo de instituciones. También son la transcripción de un espectro político extensivo, relacionado con la descentralización y la interdependencia, y que forma parte del otro fenómeno característico de las transformaciones del Estado moderno: la regulación y la fragmentación.

La coordinación se vincula aquí como parte de una relación hasta cierto punto incompatible: respecto de su forma general con el Estado, la coordinación cede terreno en su diseño formal (al tratarse de organismos que no están regidos por la forma tradicional del poder político) lo cual obliga a crear sentido colectivo de coordinación; por otro lado, respecto de su forma particular, si bien cada organismo está configurado para tomar actividades especializadas, en conjunto requieren de una formalización de la función coordinadora para poder ser efectivos (ante las modificaciones recurrentes de las áreas de acción que buscan atender).

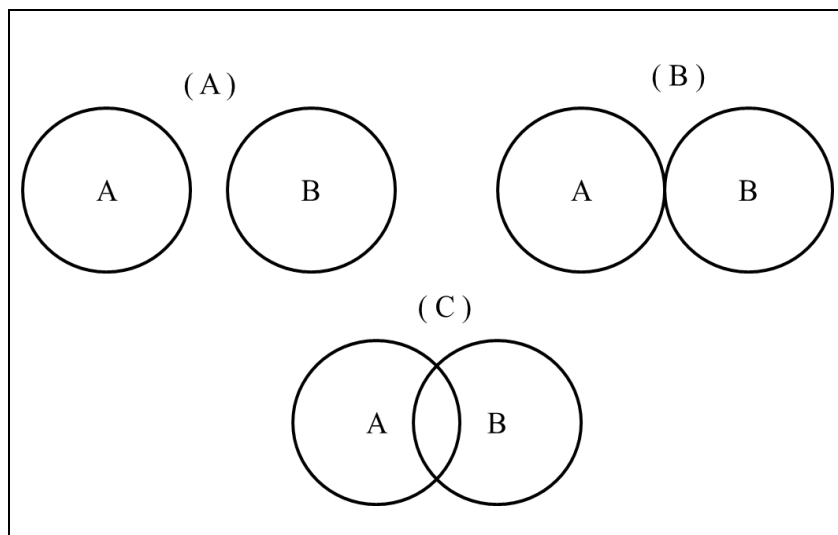
Con el desarrollo de una perspectiva regulatoria, la participación del Estado transforma sus espacios de acción. Esto ha sido posible, entre otras razones, porque la teoría en materia de regulación económica observa en el Estado una limitación al desarrollo libre del mercado (Stigler, 1990); sea porque no puede evitar reproducir ciertos defectos de gobierno que son propios de su diseño (Matta-Chaudri, 1990); o bien porque, incluso para conseguir un mejor funcionamiento, hay sectores de mercado que debe observarse a través del lente regulatorio del organismo público, es decir que en lugar de priorizar el modelo económico, hay campos donde la regulación debe poner más énfasis en ciertos valores públicos que están más allá de la misma economía de mercado (Feintuk, 2010).

De esta manera, es posible afirmar que la regulación complementa el funcionamiento del mercado, ante las dificultades de maniobra y auto-corrección que tiene en su desenvolvimiento, dadas las limitaciones técnicas y fallas particulares que dificultan mantener un esquema de mercado perfectamente competitivo (Wimer y Vining, 2010). Una primera intuición, que relaciona regulación y organismos autónomos, parecería no tener mayor exigencia de la coordinación que aquella que puede ser ubicada al interior de cada

organismo. Esa perspectiva mantenía una connotación propiamente técnica mientras que su manifestación real permanecía oculta o simplemente estaba dada por supuesto (como característica de los organismos autónomos). No obstante, tanto el desarrollo de cada organismo —en la medida que se trata de una organización específica—, como la dinámica cambiante que cada uno de ellos observa —al ser parte de sus funciones específicas—, obliga a superar la noción de una coordinación técnicamente ubicada dentro de cada organismo.

Ante un escenario de órganos especializados, la intuición regulatoria quedaría marcada por la distribución de áreas y funciones específicas. Sin embargo, la interacción entre organismos autónomos y su capacidad para la regulación (Esquema 1.2) trasciende la distribución simple. En un escenario ideal, la presencia de organizaciones especializadas bastaría para observar áreas particulares de interés (situación A); no obstante, las dinámicas económicas y sociales obligan a que estas organizaciones se aproximen o alejen (situación B) de acuerdo con el grado de complejidad de la sociedad o el tipo de actividades que desempeñen. En la mayoría de los casos, por lo general no es posible hablar de esferas aisladas, sólo es posible hacer referencia a planos intersectados (situación C).

Esquema 1.2
Escenarios de interacción entre organismos autónomos



FUENTE: Elaboración propia

La intersección es un escenario circunstancial cuya presencia tiende a ser mayor. Esto es posible porque el objeto de estudio entre los organismos reguladores y de

competencia depende de dos factores aleatorios: en primer lugar, es un hecho que el comportamiento de los agentes económicos no deja de ser contingente y limitado, aun cuando la segmentación de actividades permite identificar ciertos espacios y tipos de acción. En segundo lugar están los factores contextuales, los cuales mantienen cierto nivel de lejanía respecto de los organismos reguladores y están, por definición, fuera del manejo deliberado por un actor, persona u organismo específico. La coordinación tiene en este tipo de situaciones, para efectos de la regulación, la capacidad de hacer efectiva la atención regulatoria que los organismos con autonomía tenían como encomienda para realizar. Sin embargo, las diferencias, superposiciones de acciones, objetivos y racionalidades han traído con mayor frecuencia conflictos que relaciones de complementariedad.

Las relaciones de conflicto entre organismos pueden ser expuestas mediante un panorama doble —vinculado con los factores de la regulación y la coordinación—, esto es a través de sus facetas técnicas y de construcción de sentido organizacional: el conflicto por medio de su relación política y el conflicto por medio de su división técnica. A continuación desarrollo cada una de estas expresiones, para luego dar paso a la relación empírica que puede mantener en materia de regulación y competencia económica.

1.2. La coordinación entre la competencia y el conflicto

Si la coordinación forma parte de las características sustanciales de los organismos autónomos, es necesario que los recursos empleados para llevar a cabo dicha coordinación sean cada vez menos técnicas y cada vez más comunicantes y reflexivas. De acuerdo con Godé (2016: 59) una coordinación efectiva, cuando se trata de ambientes abiertos, bajo condiciones extremas y de conflicto, debe ser vista como una *intersección* entre *prácticas de comunicación*, *prácticas reflexivas* y *prácticas de socialización*. Para que esta construcción real sea efectiva es necesario construir *prácticas de socialización*, para que de esta forma se ponga a los actores en el centro de la coordinación misma como actividad.

Enfatizar la socialización no implica desplazar el ámbito formal y técnico de la coordinación. De cierta forma la socialización también parte de la relación técnica de la coordinación. Resulta común encontrar literatura sobre sistemas de coordinación que parten de una base donde el sentido organizacional de coordinación de los grupos es visto a partir de las relaciones técnicas que pueden construirse (Alderewed *et al.*, 2016; Bedrouni *et al.*,

2000; Jordan & Schout, 2006). De acuerdo con Alderewed *et al.* (2016: 21) “la coordinación social y la inteligencia colectiva sólo puede fomentarse abordando el problema de la inter-operalidad a un nivel de razonamiento en la organización”. Esta perspectiva propone la posibilidad de construir un sistema socio-cognitivo y técnico (*socio-cognitive technical systems*), los cuales pueden servir para fines de coordinación siempre que tengan en consideración la existencia de dos factores determinantes: a) el nivel de opacidad/individualidad de los participantes (estructuras entre personas); y b) la flexibilidad institucional que está marcada en el esquema forma (diseño y reglas de juego).

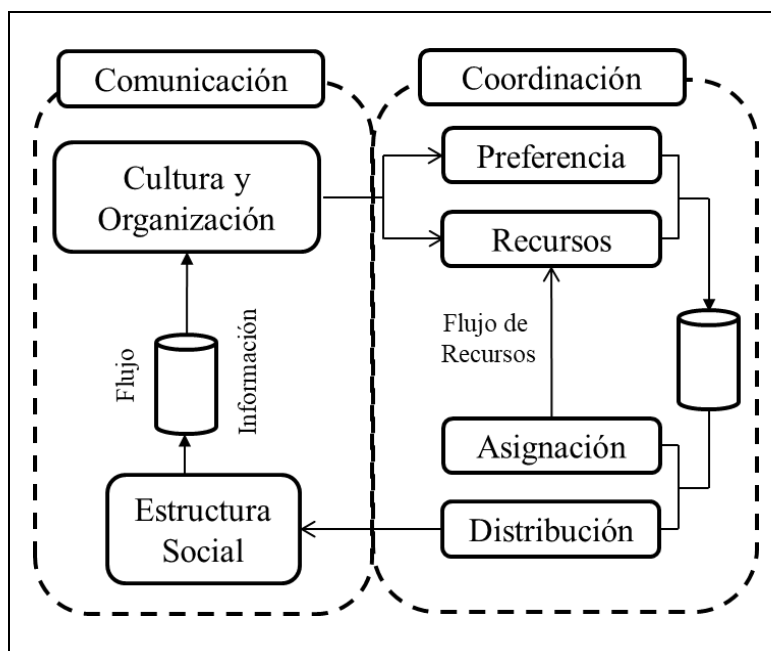
La coordinación enfrenta el riesgo permanente de tomar lugar donde puede existir el conflicto. La posibilidad de conflicto es siempre recurrente por diversos factores: en principio, *el ambiente* donde éste puede realizarse nunca es un factor controlable a plenitud y no se puede garantizar algún tipo de resultado particular. Como segundo elemento, *el tipo de estructura* dentro de la organización afecta y determina el tipo de coordinación que mejor se pueda adaptar a las necesidades y metas que persigue la organización (roles, objetivos y estrategias que definen el control, tipo de coordinación y relaciones de poder). Finalmente, *los participantes* se definen por sus propias capacidades y habilidades de comunicación y razonamiento para la toma de decisiones, lo cual no puede seguir patrón alguno y que ofrecen una posibilidad de coordinación que no puede garantizar armonía alguna.

Para que las prácticas de socialización puedan reducir las posibilidades de conflicto es necesario desarrollar espacios donde los participantes puedan hacer ejercicio de presencia regular, donde puedan desarrollar una cultura común (de acuerdo con el fomento de sentido organizacional que posean) y el fomento de medios para la discusión donde tenga lugar el intercambio de experiencias. Este componente está directamente relacionado con los componentes de *comunicación* que la socialización requiere para una mejor coordinación.

Los recursos y la información son los nodos para el flujo que puede haber entre la comunicación y una etapa primaria de coordinación (Esquema 1.3). Si partimos de la existencia de los mecanismos de comunicación que hacen fluir información en el proceso de comunicación, la etapa de coordinación se ve modificada en el momento en que esa

cultura tiene un impacto tanto en las preferencias como en recursos que dispone una organización. Tanto las preferencias como los recursos que forman parte de la coordinación son objeto de los mecanismos de coordinación existentes, para ser transformados en una decisión de asignación o distribución, de los cuales uno es interno de la coordinación (asignación) y otra forma parte de la comunicación (distribución de información como recurso). Esta distribución de información tiene un grado de impacto en la estructura social y con ello el flujo de información vuelve a reproducirse por medio de los mecanismos necesarios para que comunicación y coordinación sigan modificándose de manera mutua.

Esquema 1.3
Flujo de información y recursos como parte de la comunicación y la etapa de coordinación



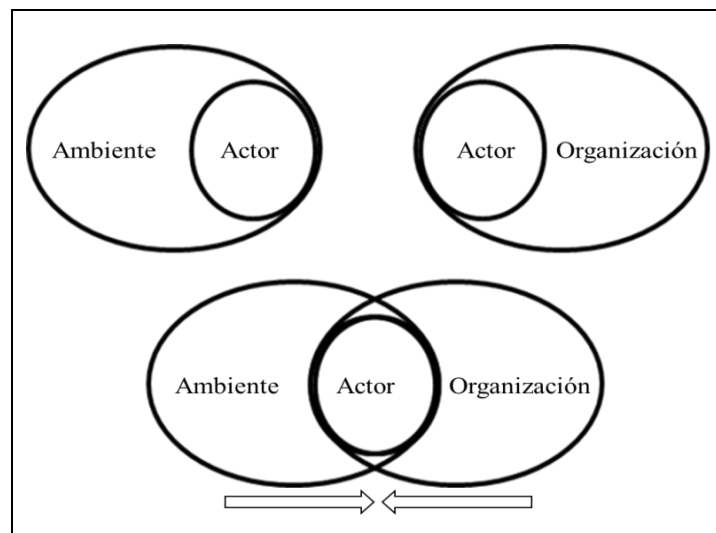
FUENTE: Keizer (2001: 72).

La comunicación y socialización representan una mejora relativa para construir todo mecanismo de coordinación. Sin embargo, el conflicto, su posibilidad al menos, no puede ser eliminado y sólo podemos aspirar a una especie de neutralización de las bases sobre las que se monta. No es posible hablar de una eliminación de la probabilidad de conflicto en el terreno de la coordinación porque, a pesar de que el esquema de Kaizer para socializar información y recursos tiene implicaciones directas para la construcción de sentido

organizacional, al tratarse de los organismos autónomos vistos como sistema conjunto, el modelo de Kaizer sigue estando inscrito en la parte técnica de la coordinación.

El conflicto que enfrenta la coordinación entre organismos independientes puede ser tratado a partir de los componentes formal y real que lo componen (Esquema 1.4). Se trata de una perspectiva de doble vía: por un lado está la influencia que tiene el ambiente sobre los actores y cómo estos responden por medio de la construcción de un sentido organizacional; por otro lado, también está la perspectiva técnica, la relación entre la estructura formal y los actores, así como la respuesta de los actores sobre el nivel de efectividad de la coordinación alcanzada. De esta manera, una misma persona puede estar situada dentro de dos ámbitos (un entorno organizacional y otro de carácter técnico), con circunstancias encontradas que aumentan la posibilidad de conflicto, a medida que estos entornos se superponen o aumenta el tipo de componentes.

Esquema 1.4
Relación de conflicto dentro de la coordinación



FUENTE: Elaboración propia

Las capacidades para interiorizar la coordinación están ligadas con el componente político que los actores representan como instituciones independientes. Por otro lado, también existe una división técnica que puede alimentar el conflicto, en la medida que se trata de perspectivas funcionales de análisis que son diferentes entre uno y otro organismo, puesto que sus objetivos, prioridades, metodologías y perspectivas de atención y análisis

difieren en mayor o menor grado de uno a otro organismo. A continuación, desarrollamos los principales componentes de estas diferencias.

1.2.1. Relación política

Dado que existe una representación política de igualdad entre aquellos organismos que son autónomos, pero al mismo tiempo contienen facultades significativamente distintas que eventualmente se interconectan, se impone cierta barrera para la coordinación. Las complicaciones de naturaleza política para la coordinación pueden ser vistas a partir del ambiente y la dificultad que representa la construcción de sentido organizacional sobre los actores, en la medida que los sujetos al interior de los organismos autónomos se guían dentro de parámetros específicamente políticos.

Como parte del reconocimiento ambiental es necesario partir desde la coordinación misma, al identificar aquellas tareas de coordinación que ya existen y aquellas que son de carácter potencial —en ello es posible observar los eventuales conflictos con otros actores participantes (cada uno en atención de las prioridades que mantengan a mediano y largo plazo). Esta relación entre los componentes ambientales —recursos, reglas y comportamientos perfilados por las prioridades organizacionales en el tiempo— y su relación sobre los actores —sujetos dirigidos por intereses particulares, conjunta y separadamente de la organización— forma parte de la coordinación efectiva que pueda alcanzar la organización pública, así como de sus metas específicas.

En cuanto a los actores y sus capacidades (componente subjetivo) es posible identificar y medir, de acuerdo con Jordan y Schout (2006: 41-43), el nivel de coordinación que hay entre ellos. Esto sería posible siguiendo la participación que tienen los actores a lo largo de una línea de acciones dirigidas, para la implementación/transformación de las actividades que son materia de la coordinación. De esta forma, haciendo uso de una escala que va desde un plano de independencia (donde el actor individual decide por sí mismo el rumbo de acción) hasta la implementación (donde las acciones son obedecidas sin mediación alguna por el actor), es posible identificar una suerte de niveles escalonados o ascendentes —aunque no es posible afirmar, necesariamente, algún tipo de linealidad ni ascendencia.

El grado de independencia que pueden tener los actores —hasta la capacidad de implementación conjunta que tienen de sus acciones— es una relación entre niveles y capacidades de acción. La manera en que los individuos alcanzan determinado nivel de interdependencia exige cierto nivel de comunicación hasta su formalización. De esta manera, los actores parten desde su individualidad, con acceso a una base de mínima de comunicación. Por medio de este canal, tanto los actores como sus conflictos tienen su primer espacio de manifestación, es decir, en la capacidad que sus acciones y diferencias tienen espacio para construir un nivel de mediación y consenso. Finalmente, para dirimir los límites formales de responsabilidad entre las acciones de quienes participan, la práctica coordinada aspira a un nivel formalizado en el plano institucional.

Aun cuando cada eslabón existe la posibilidad de conflicto entre los partes integrantes de la coordinación, cada una de las partes adopta un sentido determinado — como parte de un sistema de coordinación que también contemple las amenazas posibles dentro de su campo específico de acción. Desde este enfoque, la *coordinación* puede ser vista como *una mediación del conflicto* (Vukovic, 2016) que prescribe un método de uso sincronizado de recursos y aplicación de conocimientos, orientados por la necesidad de crear los incentivos para reducir el conflicto. La coordinación requiere así de un ambiente e instrumentos propicios para reducir el estímulo para el conflicto —y así construir un mejor trabajo conjunto. Dentro de este ambiente está inscrito el componente técnico, el cual describo a continuación.

Tabla 1.1
Niveles para el conflicto político y la coordinación

I.	Independencia y consulta – Existencia, uso e intercambio de información
II.	Divergencia y Conciliación – Capacidad de consenso en espacios comunes para la información y la mediación
III.	Márgenes formales de acción – Conexiones orgánicas entre actores y áreas en la dependencia organizacional

FUENTE: Elaboración propia con base en Jordan y Schout (2006).

1.2.2. División técnica

La división técnica consiste en la relación que hay entre los participantes con la estructura orgánica de sus instituciones —dentro y entre las organizaciones—, donde la coordinación puede sistematizarse de manera formal. El aspecto sustancial dentro de la división técnica y su relación con la esfera potencial de conflicto estriba en las dificultades eventuales, inevitables incluso, que existen durante la creación de canales formales para la coordinación y los cuales no pueden prescindir a su vez de la presencia de canales informales.

La dificultad para establecer un mecanismo de coordinación asume la forma de un conflicto técnico, para conectar intereses y medios para la coordinación: una diferencia interna entre la manifestación política (intereses individuales y colectivos para el trabajo) y su transcripción formal —la capacidad de formalizar una actividad en el proceso de trabajo o bien encontrar los espacios que permiten que los actores puedan ponerse de acuerdo sin faltar a las normas de funcionamiento de la organización o los actores. A su vez, el conjunto de políticas y normas, que delimitan la coordinación formal y técnica, tienen que lidiar constantemente con aquellos mecanismos informales donde, por lo general, la coordinación real se filtra o donde puede tener mayor probabilidad de presencia (en la medida que implica cierto consenso y aceptación de facto). Se da una relación directa entre fallas formales y canales informales para la coordinación.

De acuerdo con Chilsholm (1989), los canales formales para la coordinación siempre dejan espacio a medios informales, más aún, los canales informales son usados allí donde los formales han sido bloqueados o no existen. Dado que las organizaciones son concebidas para funcionar bajo un modelo de condiciones que no son constantes, los canales informales funcionan frente a las fallas permanentes o episódicas de los canales formales. Dentro de los factores que facilitan la organización informal están las normas y su reciprocidad, las propiedades del sistema y sus organizaciones, los atributos personales, así como otros factores aleatorios. Todos ellos son componentes de cualquier boceto general para un modelo de coordinación efectiva.

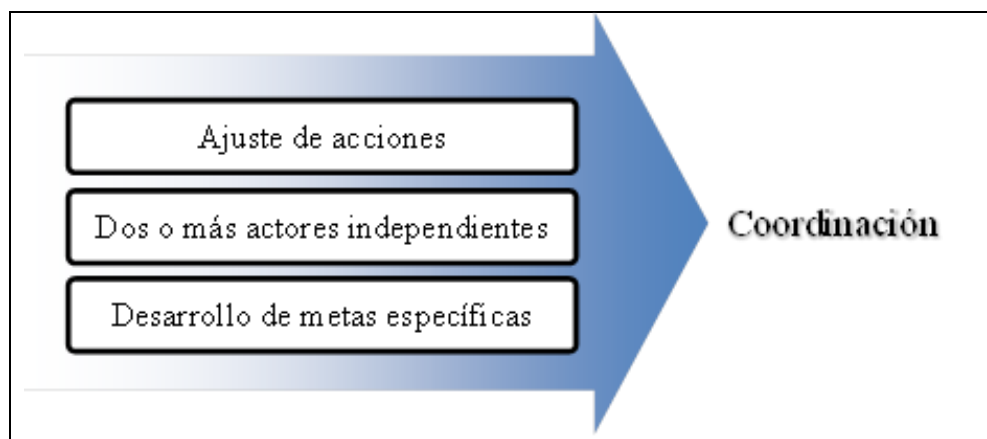
Esta división técnica y su distinción entre canales formales e informales envuelven su propia paradoja: que la coordinación se vuelve más efectiva en la medida que se

normaliza/formaliza, pero las normas que pueden servir a la coordinación, sólo pueden ser asimiladas al negar otras relaciones (muchas veces mediadas por lazos informales, por ejemplo, a través de la afinidad). Esta relación técnica y política afecta no sólo a los componentes centrales de la coordinación (actores, acciones, objetivos y metas), sino que plantea sus propios inconvenientes para la coordinación (dispersión, disputa y el aislamiento). A continuación hago una exposición y análisis de estos componentes, así como de las principales dificultades de cada uno de ellos.

1.3. Componentes centrales de la coordinación

Recuperando la definición de Koop y Lodge, así como la composición interna de cada uno de sus elementos correspondientes, será posible construir un esquema de tratamiento analítico para la coordinación entre organismos autónomos. De acuerdo con los autores, la coordinación puede ser definida como “el ajuste de acciones y decisiones entre actores interdependientes para la consecución de metas específicas” (Koop y Lodge, 2014: 1313). A partir de esta definición es posible identificar ciertos componentes básicos (Esquema 1.5) que circulan, en mayor o menor grado, al definir esta función de enlace.

Esquema 1.5
Componentes generales de la coordinación

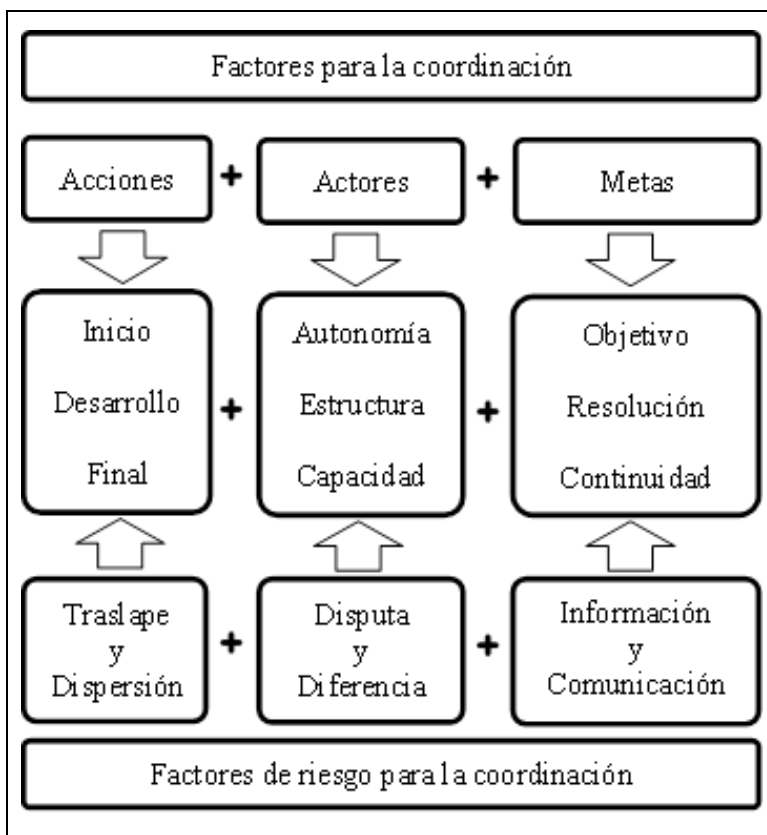


FUENTE: Elaboración propia

Cada uno de estos elementos puede ser descompuesto de manera particular, para acceder a su nivel analítico interno (Esquema 1.6). Como resultado, cada uno de los componentes de la coordinación muestra aquellos factores que permiten observarla a través de su parte dinámica, así como identificar los principales riesgos y fallas que posee. Vista a

través de sus componentes internos, el análisis de la coordinación amplía la perspectiva de su funcionamiento, riesgos y fallos (no sólo en los ejes centrales, sino en los componentes de cada eje). En este sentido, todo fallo o deficiencia en el nivel de coordinación no versaría acerca de una aplicación incorrecta de sus ejes, sino como el riesgo latente en cada uno de estos rubros —de esta forma, por ejemplo, dentro del componente destinado a las acciones existe como riesgo el traslape y la dispersión de actividades; mas no se trata de un estado evitable por medio de la correcta aplicación analítica de las acciones, sino que el traslape y la dispersión siempre están presentes en su forma relativa y dependen del nivel con que las acciones son aproximadas entre sí.

Esquema 1.6
Componentes desagregados de la coordinación



FUENTE: Elaboración propia

Una manera adecuada para imaginar los componentes de la coordinación es por medio de una relación lineal (acciones-actores-metas), como un movimiento orientado cuya esencia es la acción, las personas su sustancia y las metas su dirección. En los siguientes

apartados son desarrollados cada uno de estos puntos, así como las formas específicas que asumen al tratarse dentro de un contexto de organismos autónomos.

1.3.1. Acciones

En principio, la coordinación es un ajuste de acciones, donde cada una de éstas sigue una ruta particular de inicio a fin. En este sentido, el punto de partida es la delimitación de funciones y ello corresponde al campo específico de atención que tiene cada actor, institución u organismo. Aquí las técnicas y comportamiento para la construcción de sentido organizacional y de trabajo tienen su espacio específico, definido por cada uno de los organismos, dentro de sus tareas y bajo los lineamientos de su funcionamiento interno. Cada organismo autónomo es un agente especializado en sus labores, cuya independencia generalmente está montada sobre una base de especialización técnica, mientras que su autonomía tiene cierta proyección de independencia política.

Las acciones orientadas —en ambientes marcados por la autonomía de sus actores— están relacionadas por el vínculo que puede darse entre la coordinación y cierta especialización que es propia de los organismos autónomos en lo general. Por supuesto, el nivel de coordinación depende del número y complejidad de las acciones que correspondan, así como del nivel de autonomía que las acciones simples pueden ofrecer. Al respecto, Peters (2010: 7), por ejemplo, concuerda en que la lógica de especialización ha hecho que determinadas organizaciones hayan sido desmanteladas en partes más pequeñas, cada una con cierto nivel de autonomía, dando como resultado formas particulares de operación y niveles diferenciados de coordinación.

Las acciones tienen una orientación de acuerdo con las expectativas de los actores y dentro de ambientes particulares. De acuerdo con Arrow, McGrath y Berdhal (2000), la coordinación aparece como una función dentro de dinámicas locales (una coordinación de miembros) junto con las tareas y herramientas. En este caso, los grupos son vistos como sistemas complejos (con dinámicas globales y locales) que requieren ser simplificadas para su *operalización*. Las diferencias de percepción, motivadas por las áreas de atención diferentes, se presentan como una parte del núcleo que dificulta la cooperación. Por lo general, las tareas y acciones tienen la limitación de estar desconectadas, al tratarse de

organismos autónomos, ante la falta de hacer explícito el recorrido de la investigación que ambos realizan.

Es necesario que el traslape/dispersión sea considerado como posibilidad al formular un proyecto coordinador, para que la forma de coordinación sea funcional y real. Ante la dificultad para construir un mecanismo de coordinación libre de este riesgo asociado a las acciones, una alternativa es situar una coordinación funcional de las acciones básicas. Autores como Klein (2012) y Witt (2006), por ejemplo, proponen la formulación de dos tipos de coordinación que pudieran servir como una especie de escala continua, sobre los cuales situar un modelo general de coordinación: una definida de origen por los actores (coordinación mutua) y otra definida por medio de las acciones seguidas actor tras actor (coordinación concatenada) (Klein, 2012). Por otro lado, Witt construye un esquema de coordinación a través de un ejercicio intermedio, una especie de *ajuste institucional coordinado*.

1.3.2. Actores

Cuando la literatura hace referencia al papel que juegan los actores en la función de coordinación, de una u otra forma casi siempre hacen referencia a uno de los dilemas centrales en toda acción coordinada: la construcción de un sentido colectivo que pueda conjuntar los intereses particulares con los organizacionales. Por lo general, al tomar a los actores como punto de partida, la coordinación es aproximada por el uso de escenarios informales basados en la capacidad de negociación de los agentes.

Un mecanismo coordinador enfocado en los actores, necesariamente, tiene más atribuciones reales por encima de los componentes técnicos y formales. La problemática estriba en trasladar la construcción de sentido organizacional y de coordinación hacia un nivel lo suficientemente elevado para ser aplicable a los organismos constitucionalmente autónomos. Asimismo, también hay una tendencia social hacia el ajuste institucional y la coordinación es una de las formas que adquiere al operar a nivel agregado. Desde esta perspectiva la coordinación institucional forma parte de una coordinación social que representa una actividad económica e institucional que abarca espacios y canales tanto formales como informales (Witt, 2006).

1.3.3. Objetivos y metas

Una de las características más particulares de los organismos autónomos es la capacidad de construir y definir sus lineamientos de gestión, lo cual incluye la definición de objetivos y metas. Este rubro puede ser observado desde el tipo de objetivo que persiguen como organismos, la facilidad para establecer resoluciones, así como la capacidad de continuidad que poseen para dar seguimiento a sus resoluciones.

La información forma parte de los elementos indispensables para la coordinación. Autores como Malone (1988), incluso llegan a definir la coordinación en términos de este elemento: la coordinación es vista como un proceso de procesamiento de información adicional, cuando los actores persiguen objetivos a los que por sí mismos difícilmente aspirarían. Una vez asumida la información como un recurso disponible para la coordinación, la ausencia del mismo puede ser asumida como un costo. De hecho, de acuerdo con Vukovic (2016), la cooperación tiene costos multiformes que pueden ser clasificados en dos grupos: i) costos asociados con las *externalidades organizacionales* (por ejemplo, la interdependencia crea ambientes particulares que no formaban parte del análisis inicial ni de los escenarios previos a la coordinación); ii) costos asociados a las dinámicas de negociación (donde la creación de un interés común implica el intercambio de información específicamente asociado con la redefinición de intereses y metas).

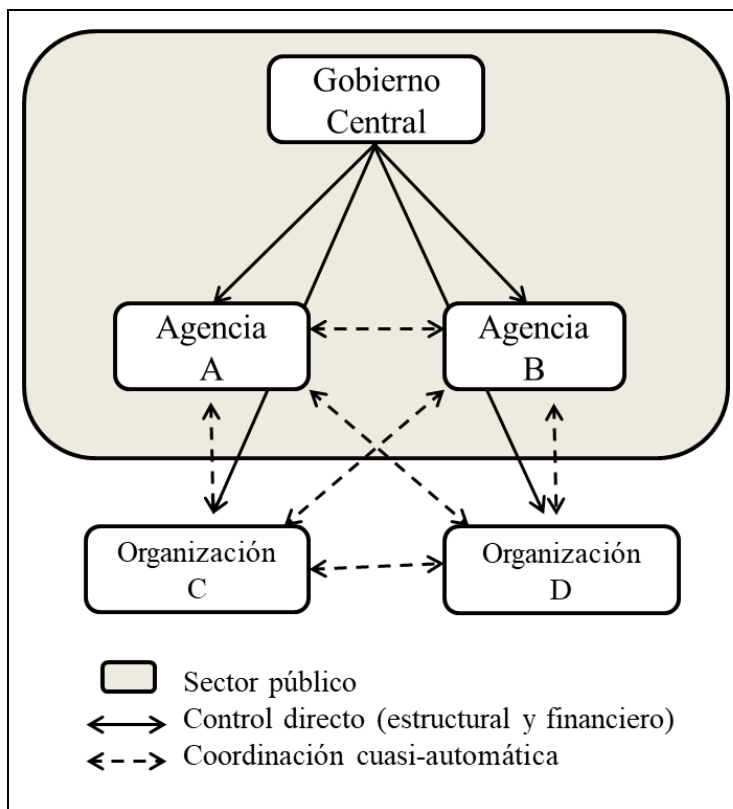
La incertidumbre y limitaciones respecto de la información son un costo permanente para la reciprocidad y socialización en todo sistema de coordinación; la intención última es que los costos asociados al manejo de información sean inferiores a los beneficios de construir un diseño de coordinación eficiente. A continuación analizo los elementos comunes dentro de los esquemas de coordinación que pueden ser utilizados para construir un modelo de coordinación entre los organismos autónomos, particularmente aquellos destinados a la regulación y competencia económica.

1.4. Esquema general de coordinación

Un programa de coordinación puede tener tantos mecanismos e instrumentos de coordinación como casos particulares de aplicación puedan encontrarse. No hay un modelo de coordinación permanente, sólo podemos recurrir a estructuras más o menos estables. De

acuerdo con una parte importante de los autores revisados (Peters, 2010; Bedrouni, 2009; Jordan y Schout, 2006; Schumacher, 2001; Ossowski, 1999) y las áreas de conocimiento donde la coordinación ha cobrado terreno como área específica de estudio, parece haber un consenso en destacar las aproximaciones de coordinación por jerarquías, por modelos de mercado y modelos de cooperación por redes.

Esquema 1.7
Esquema de coordinación por medio de mecanismos de tipo jerárquico

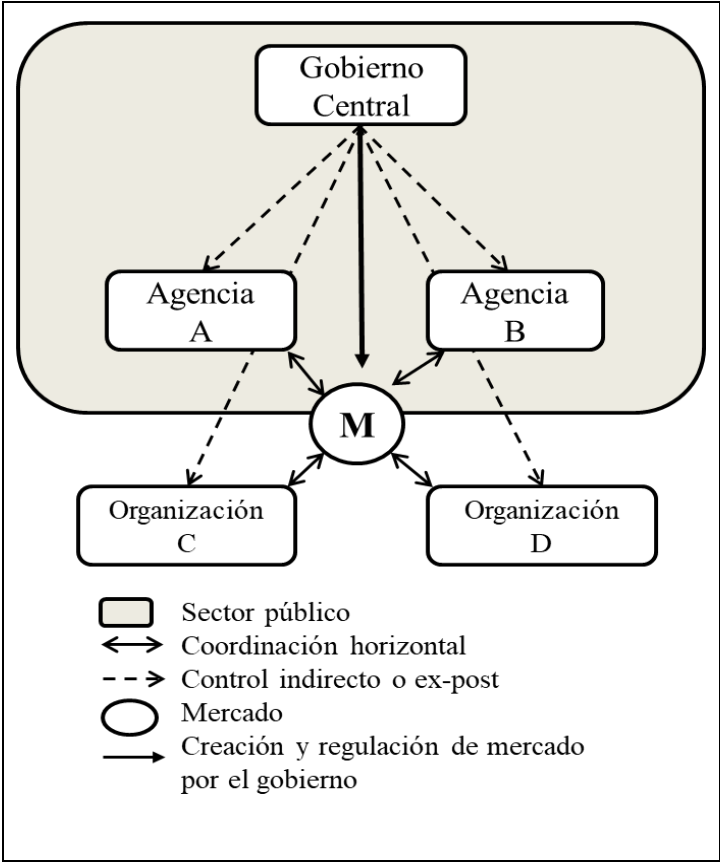


FUENTE: Bouckaert, Peters y Verhoest (2010).

El estándar más elemental está dado por las *relaciones jerárquicas*, sustentadas en órdenes y reglas de autoridad. Este tipo de mecanismo de coordinación tiene las características para su aplicación interna; es decir, el esquema jerárquico puede ser visto como un modelo formal y técnico para la coordinación. Este tipo de aplicación puede tener lugar dentro de los organismos autónomos en la medida que son organizaciones particulares e independientes entre sí. Sin embargo, un esquema por jerarquías difícilmente puede contribuir a la coordinación transversal entre agentes que se reconocen bajo un mismo

nivel. Un sistema jerárquico (Esquema 1.7) no puede favorecer más que un conjunto breve de labores cuando se trata de organismos autónomos e independientes.

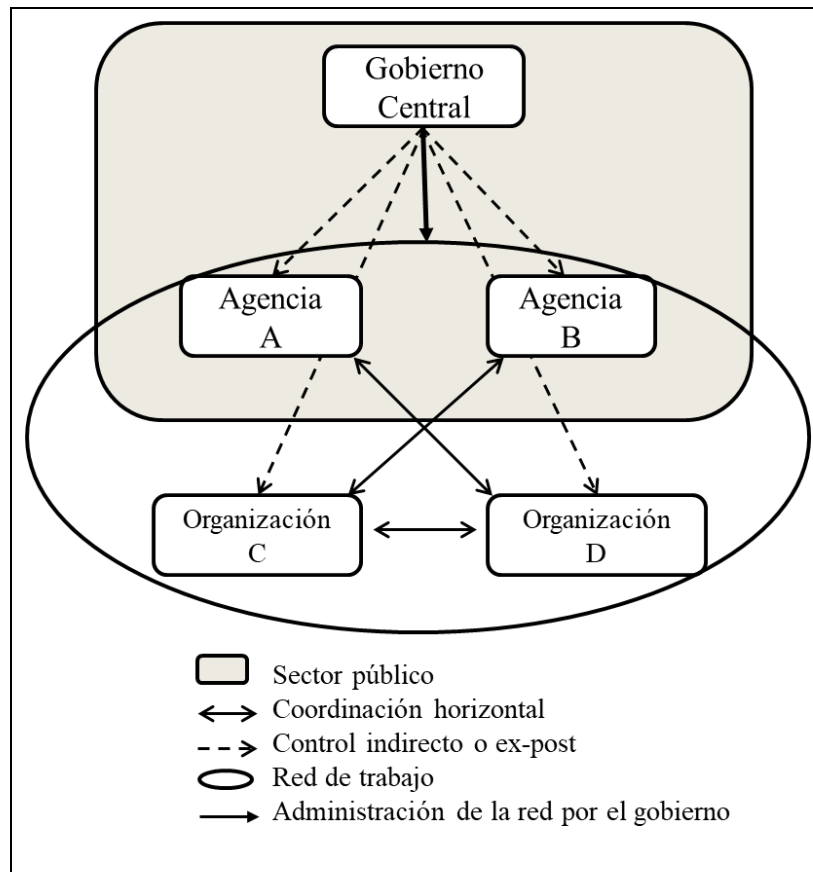
Esquema 1.8
Esquema de coordinación por medio de mecanismos de mercado



FUENTE: Bouckaert, Peters y Verhoest (2010).

Por otro lado están los modelos de coordinación basados en los mecanismos de *mercado y sus incentivos*. Siguiendo a Peters (2010), en este tipo de sistemas de coordinación, los recursos que tienen las organizaciones tienden a guiarse por dos condiciones básicas: 1) la intención de reflejar una relación de precio-servicio y 2) la interacción basada en la competencia. En este tipo de conexión, los incentivos son cruciales y pueden ser estimulados por medio de contratos de beneficios y subastas.

Esquema 1.9
Esquema de coordinación por medio de redes de trabajo



FUENTE: Bouckaert, Peters y Verhoest (2010).

Una de las intenciones últimas para construir un mecanismo de coordinación no está en integrar dos agencias independientes, sino facilitar canales de uso para dirimir dificultades y costos de acción en aquellos escenarios que requieran de la participación conjunta de ambos organismos autónomos. En principio, se trata de un esquema que requiere la participación y voluntad colaborativa de las organizaciones relevantes. De acuerdo con Bouckaert, Peters y Verhoest (2010: 44), este tipo de sistemas de colaboración son patrones más o menos estables de interacción cooperativa entre actores mutuamente independientes, alrededor de problemas específicos y de política de gestión.

Los esquemas de mercado pueden servir para los fines de un mecanismo de coordinación, pero están limitados por el hecho de que el objeto de atención de los organismos autónomos (mercado) no es un elemento estable (dada la existencia separada de

cada caso de atención). Por su parte, los esquemas de coordinación por redes de trabajo ofrecen mayores beneficios.

1.5. Conclusión 1: La coordinación como sistema diferenciado

El Estado es un actor obligado a la transformación, en la medida que la relación entre forma de gobierno y sociedad modifican sus vínculos por medio de su administración pública. A lo largo de las últimas décadas, el Estado ha tenido una serie de importantes transformaciones —tanto en su marco y composición institucional, así como de las actividades que desempeñaba de manera habitual. Una transición de que va de la dirección central hacia una participación de carácter regulador por parte del Estado y la participación creciente de organismos autónomos en áreas específicas son dos de los principales resultados de una transformación económica y política que ha puesto en evidencia una necesidad mayor para coordinar el trabajo colectivo.

La coordinación es el ajuste de acciones entre actores interdependientes con la intención de conseguir una serie de metas específica. La coordinación es también una forma de configurar el esfuerzo colectivo y aunque siempre ha estado presente en los procesos de trabajo, en muchos de ellos sólo figuraba como un elemento dado o cuyo carácter tenía una composición puramente técnica. Sin embargo, la coordinación tiene elementos específicos (acciones, actores, metas y objetivos) que están inmersos en una relación tanto técnico-formal como política e informal que hacen de la coordinación una suerte de sistema diferenciado, de acuerdo con la orientación específica de las acciones, el nivel político e importancia de los actores, así como el carácter direccional que tengan los objetivos y metas que dichos actores tengan en consideración.

Con la participación de un tipo de actores, las acciones y formas de comunicación entre ellos, así como de la capacidad que llegan a tener para conseguir, definir y modificar sus objetivos, es posible construir diferentes esquemas de coordinación —siendo los proyectos de tipo jerárquico, de mercado y por redes de trabajo, algunos de los más importantes. Cada esquema tiene características que elevan o reducen su nivel práctico. De acuerdo con las necesidades de independencia y autonomía que requieren mantener los organismos autónomos, así como la diferencia política con que se relacionan respecto de otros actores, el diseño de coordinación por redes de trabajo parece ofrecer los mejores

beneficios para construir una relación de trabajo efectiva entre este tipo de participantes. De manera que la coordinación es un sistema diferenciado respecto de sus acciones, objetivos y actores.

CAPÍTULO II

2. Coordinación, autonomía y competencia: los organismos autónomos en México

El surgimiento y desarrollo de los organismos autónomos en México puede considerarse como una de las transformaciones críticas del Estado mexicano y su marco institucional. De acuerdo con Cabrero (1997; 2007b), el Estado contemporáneo se ha caracterizado por una manifiesta crisis de legitimidad, lo cual le obliga constantemente a desarrollar un proceso de modernización. Dicho proceso abarca desde algunos ajustes en sus procedimientos administrativos, hasta el replanteamiento conjunto de sus fines esenciales como Estado.

De acuerdo con el análisis realizado por Cabrero, la legitimidad del Estado y su aparato institucional de gestión está montada sobre una relación inmediata entre eficacia y eficiencia.⁵ Dentro de esta relación, la coordinación comienza a presentarse como uno de los retos comunes para la Administración Pública. De acuerdo con el autor:

la administración pública evolucionaría más hacia un aparato de conducción y articulación de esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales, haciendo de la coordinación y negociación su actividad estratégica, y no más del ejecución directa de todo tipo de iniciativas estatales. Este hecho rompe con el supuesto de una administración pública vertical, grande, monolítica y planificadora (Cabrero, 1997: 52).

A lo largo de este proceso de transformación del Estado contemporáneo, es posible identificar dos fenómenos que caracterizan el desarrollo más reciente del aparato público e institucional durante las últimas décadas: i) la configuración de un Estado con menos facultades interventoras, dando paso a una forma gradual de Estado regulador (Majone y Spina, 1993; Pardo, 2014); y ii) la creciente participación que tienen organismos autónomos en algún tipo particular de actividades (Dussauge, 2015; Ugalde, 2014). Esta circunstancia

⁵ La eficiencia también ha servido para que algunos agentes económicos particulares constituyeran una suerte de agente agregado, cuya participación tendría efecto en las transformaciones posteriores del Estado. De acuerdo con Valdés (1997), a partir de la década de los 70, el empresariado impulsó transformaciones importantes en busca de cierto protagonismo. Este grupo agregado buscó obtener una mayor autonomía como agente social, ganando importancia como abanderado de mayor eficiencia frente al gobierno, al tiempo de su vínculo con algunas elites políticas y demás empresarios bajo la consigna de recobrar la *civilidad* frente al Estado.

no ha sido ajena para el caso de México y ha transformado, en mayor o menor grado, la manera en que la sociedad mexicana desempeña sus labores de administración pública.

Dado que la coordinación puede ser ejercida tanto en un sentido procedimental-técnico (dirigido por las especificaciones de la organización, estructuras, jerarquías y líneas de comunicación y mando), así como de una forma real (enfocada a la construcción de un sentido organizacional para la vinculación de componentes entre las actividades que realiza la organización), todo proceso de descentralización tendería a relajar el sentido técnico de la organización del aparato público y a exigir una mayor participación del sentido real de la coordinación.

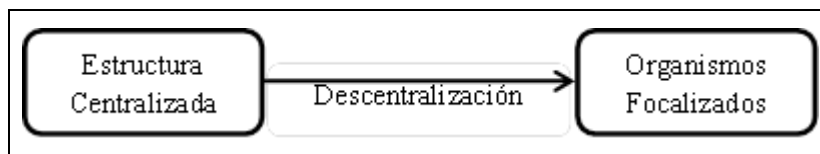
Las razones que provocan un proceso descentralizador tienen un impacto sustancial en la estructura orgánica de la Administración Pública y, con ello, la forma técnica de la coordinación también se modifica. Sin embargo, el sentido real de la coordinación ha pasado marginalmente inadvertido. En general, la evolución del proceso descentralizador mexicano hasta el desarrollo de organismos autónomos ha sido vista desde el foco de la eficacia de actividades —partiendo, incluso, desde la misma división de poderes en la que se concibe la organización del Estado. En efecto, “como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de sus actividades” (Ugalde, 2008: 253).

Estos procesos particulares —vinculados a las transformaciones económicas que han tenido lugar a lo largo de las últimas décadas— han producido que la descentralización haya pasado de ser una aspiración hasta convertirse en un problema.⁶ Con la necesidad por ofrecer apertura a la perspectiva pública, así como la especialidad por medio de la descentralización y autonomía, cada vez fue más frecuente la creación de organismos especializados, descentralizados y autónomos para atender áreas específicas dentro del sector público y gubernamental. En este sentido, el tema de la coordinación ha sido ocupado sólo por su aspecto funcional, a cargo de cada organismo en sus interiores y cada vez menos vista en su conjunto.

⁶ De acuerdo con Cabrero (2007a: 2): “la complejidad del quehacer estatal ha crecido enormemente [...] Tanto en sentido vertical como en sentido horizontal, los programas y acciones gubernamentales se bifurcan, se multiplican y se superponen en lógicas diferenciadas, en objetivos encontrados, en racionalidades divergentes”.

Con la proliferación de organismos particulares y agentes dentro del aparato público, este problema de omisión sólo fue recrudescido. Si consideramos la descentralización como un proceso que separa el continuo que va desde un modelo centralizado, hasta otro donde impera la separación por medio de organismos focalizados y especializados en áreas particulares (Esquema 2.1), es importante destacar las eventuales diferencias que sufra la coordinación a lo largo de este recorrido ocasional, es decir las diferencias que existen entre un tipo de coordinación desarrollado bajo prototipos jerárquicos, frente aquella coordinación presente entre organismos autónomos.

Esquema 2.1
Recorrido de la descentralización



FUENTE: Elaboración propia

Con esta transformación orgánica del aparato público, la coordinación ha tenido importantes modificaciones, pero no todas ellas pueden ser calificadas como novedosas. En principio, es necesario apuntar que la coordinación no es un fenómeno que sea garantizado por algún tipo de legislación, normatividad o jerarquía. Esto implica que la coordinación en un sistema centralizado, jerárquico u homogéneo no puede darse por sentado (las diferentes distribuciones institucionales del Estado siempre han sufrido por la promoción de sistemas de coordinación efectiva). Por otro lado, si bien resulta lógico imaginar que la creación de organismos autónomos constituye un riesgo para la mejora potencial de coordinación, de acuerdo con Dussauge (2015: 235), es difícil pensar este problema como algo nuevo o exclusivo de este tipo de transformación institucional del Estado mexicano. El aumento en la des-coordinación, vinculado con los organismos autónomos, sólo constituye uno de los mitos con que ha sido trabajado el tema de este tipo de instituciones.

Los Organismos Constitucionalmente Autónomos (OCAs) son, sin embargo, en tanto formas particulares de la transformación institucional más reciente del Estado mexicano, un agente característico que incrementa el nivel de complejidad, tanto por el número de responsables que termina por extender, así como por el tipo de relación política con el que se desempeñan, frente al poder federal como entre otros organismos similares.

Los organismos autónomos en México (Tabla 2.1) no sólo han sido objeto de crítica y revisión respecto de su transformación institucional (Dussauge, 2015); también han sido observados bajo la luz de las transformaciones que representan al control y balance de poderes nacionales y su división específica (Ackerman, 2010). Otras perspectivas, finalmente, observan este desarrollo como una manifestación latente de “la baja calidad de la gobernanza de muchas áreas del Estado mexicano para cumplir sus funciones esenciales [...] una mutación muy amplia y rápida de la conformación del Estado mexicano y de la organización interna de la administración pública federal” (Ugalde, 2014).

Los OCAs configuran un escenario particular que exige la construcción de esquemas de coordinación que puedan favorecer al desempeño de cada organismo en lo particular y del aparato administrativo del Estado mexicano por extensión. Es por ello que a continuación será desarrollado un análisis respecto de la coordinación entre organismos autónomos dentro de un marco enfocado a las tareas de regulación y competencia económica. En primer lugar expongo las características generales bajo las que ha evolucionado el panorama de la regulación como una actividad cada vez más importante dentro de las funciones del Estado mexicano, así como la relación que dichas transformaciones tienen con las necesidades de coordinación que han venido desarrollándose entre los diferentes organismos de la administración pública en lo general, así como la que puede ser elaborada al tener a los OCAs como sus principales actores.

Luego de exponer el desarrollo de la regulación y sus necesidades de coordinación para el caso mexicano, se da paso al análisis de los componentes de la coordinación dentro del caso de estudio que involucra a la Comisión Federal de Competencia Económica y al Instituto Federal de Telecomunicaciones como los actores de un ejercicio de diferencias respecto de las atribuciones/valoración que han tenido de sus funciones y que los han llevado a solucionar sus diferencias ante los organismos federales especializados (Tribunal Colegiado en materia de competencia y telecomunicaciones). De esta forma, el análisis inicia con una exposición de la problemática y de los actores involucrados, así como de las principales relaciones que existen entre los componentes de la coordinación, sus principales problemas y caminos de solución para la experiencia de los organismos en cuestión. Finalmente, ofrezco una explicación de cuál puede ser un esquema de coordinación adecuado con las necesidades de los organismos tratados, así como una primera

aproximación a la necesidad y construcción de un sistema interno de coordinación para la mejora de funciones entre ambos actores.

Tabla 2.1
Organismos Constitucionales Autónomos en México

Organismo	Área de política	Asociación o relación de subordinación previa a su estatus de autonomía	Año de fundación	Año de la autonomía constitucional
Banco de México	Política monetaria	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1925	1994
Instituto Nacional Electoral	Organización electoral	Secretaría de Gobernación	1990	1996
Comisión Nacional de Derechos Humanos	Derechos humanos	Secretaría de Gobernación	1990	1999
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Estadística y geografía	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1983	2008
Comisión Federal de Competencia Económica	Competencia económica	Secretaría de Economía	1993	2013
Instituto Federal de Telecomunicaciones	Telecomunicaciones	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1995	2013
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	Evaluación de la educación	Secretaría de Educación Pública	2002	2013
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos	Transparencia y rendición de cuentas	Secretaría de la Función Pública	2002	2014
Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social	Evaluación de la política social	Secretaría de Desarrollo Social	2004	2014
Fiscalía General de la República	Procuración de justicia	Procuraduría General de la República	2018	2018

FUENTE: Dussauge (2015)

2.1. La coordinación entre regulación y competencia

La evolución del Estado mexicano hacia un esquema con menores facultades de intervención directa es resultado de una transformación directa del modelo económico a nivel internacional. De acuerdo con Pardo (2010: 79), una de las razones de este cambio seguido por México fue la “necesidad de adoptar una política explícita de competencia económica como resultado de la creciente interdependencia comercial e industrial que se materializa con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”. A partir de este suceso, fue necesaria la creación de leyes especializadas en materia de competencia, al tiempo que “aparecen dependencias encargadas de la materia reguladora” (Pardo, 2010: 80). Los OCAs en México han construido un nuevo escenario de relación y disputa política. Por su propia definición, cada organismo constitucionalmente autónomo tiene una facultad de autonomía e independencia —que los aleja de las formas tradicionales de control político— y que sólo es superada de manera política por la federación —la cual está representada por y en el Congreso.

La relación entre organismos constitucionalmente autónomos en México no siempre ha sido armoniosa ni necesariamente estable. Aun cuando las atribuciones entre cada uno de los OCAs en México parece estar más o menos bien delimitadas, la dinámica de las áreas que son de su incumbencia están sujetas a una transformación frecuente. La presencia de conflictos y perspectivas opuestas sobre un mismo tema ha sido una de las constantes entre este tipo de instituciones públicas.⁷ Sin embargo, pocas controversias han sido tan variadas y recurrentes como en el caso de aquellas que han tenido lugar en materia de la regulación y competencia que existe entre el sector de telecomunicaciones y las

⁷ La lista de diferencias entre organismos autónomos puede ser tan variada como lo sean las combinaciones entre actores, áreas específicas de atención y demás agentes involucrados. Los últimos años en nuestro país han tenido lugar controversias respecto del papel que juega el ciudadano —por ejemplo el caso COFECE-COFEPRIS respecto del consumo de marihuana y si las licencias otorgadas por el organismo de salubridad debe considerar al ciudadano con regulación de uso o si debe serlo como consumidor libre del consumo que ejerza—; también han tenido lugar las disputas respecto de la información de que disponen —como en la controversia presentada entre CONEVAL e INEGI, donde una modificación realizada de manera unilateral por parte del Instituto de Estadística, transformó el tipo de información para medir la pobreza, alterando así las actividades de medición y evaluación que realiza de manera bianual el CONEVAL—; finalmente, también existen las disputas respecto del objeto de competencia y regulación que atienden, así como de las funciones que desempeñan —tal es el caso de la controversia entre COFECE e IFT acerca de concentraciones vinculadas al sector telecomunicaciones y que afectan algunos mercados relacionados—, entre otros.

características que son necesarias para mantener un escenario de mercado que reproduzca condiciones necesarias para el libre tránsito de agentes y productos.

Aun cuando han sido creados bajo circunstancias muy similares, la COFECE y el IFT han mantenido diferencias muy marcadas respecto de sus análisis y resoluciones. En principio, las diferencias son necesarias en tanto que se trata de organismos con áreas de atención particular. Sin embargo, sus terrenos de atención han sido objeto de análisis relativamente cercanos: con objetivos comunes pero perspectivas opuestas, preocupaciones similares y decisiones encontradas.

Las diferencias finales entre ambos organismos no sólo han expuesto la necesidad de construir una forma de coordinación en áreas específicas de su funcionamiento conjunto; además, ante la falta de un ejercicio de coordinación eficiente, han tenido que llegar a instancias superiores para dirimir sus diferencias. Tanto la COFECE como el IFT bien pueden ser observados como un ejemplo emblemático de la transformación y redimensionamiento del Estado mexicano a través de organismos autónomos: se trata de organismos con funciones más o menos bien definidas, con un régimen jurídico y atribuciones similares y ambos han tenido que pasar por luchas particulares para su fortalecimiento institucional (Faya, 2010).

Creados durante la década de 1990, ambos organismos respondieron a dinámicas de transformación de un modelo económico, caracterizado por la privatización de las empresas públicas y orientado hacia el redimensionamiento del Estado (Pardo, 2014); así como la procuración de mejores prácticas por parte del sector público —que involucraban el canalizar adecuadamente los recursos disponibles, eliminar gastos y subsidios no justificados desde el punto de vista social y económico, promover la productividad de la economía y mejorar la eficiencia del sector público entre otros (Faya, 2010: 48). Veinte años sucedieron a la creación de estos organismos para que pudieran obtener la plenitud de su autonomía (por medio de su reconocimiento constitucional) y facultades de acción —al menos así ha sido bajo su aspecto formal y legal, para convertirse en los organismos ideales

como fueron concebidos—, aun cuando su desempeño y efectividad no puedan ser garantizados plenamente, dado el incremento de complejidad que la autonomía representa.⁸

Con la intención de conseguir mejores circunstancias para la competencia económica, “favorecer el crecimiento económico, el empleo y la competitividad, y con ello, la inclusión de todos los sectores de la economía a la productividad” (Segob, 2016: 3), el gobierno federal impulsó una reforma específica en materia de competencia económica. Esta reforma tuvo como intención dar espacio a la agenda de competencia, con el fin de contar con agencias encargadas de vigilar la competencia económica; disponer con autoridades independientes que sean revisoras de este tipo de agencias; y organismos reguladores enfocados en atender sectores y mercados de radiodifusión y telecomunicaciones por el impacto que tienen en las demás actividades económicas del país (Segob, 2016: 4-5).

Presentada como iniciativa el 11 de marzo de 2013, esta reforma de competencia fue publicada el 11 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación. En dicha publicación se dio a reconocer “el decreto por el que se reforman y adicionan los Artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica” (Segob, 2015: 5).

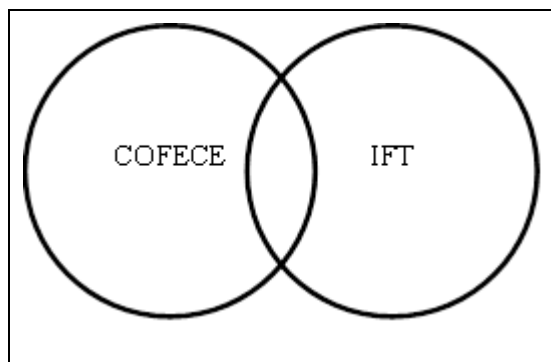
El primer punto rector de la reforma consideró la creación de dos nuevas agencias nacionales en materia de *competencia económica* con autonomía e independencia de otras autoridades públicas: i) la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y ii) el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). Dentro de las atribuciones y facultades reconocidas en su misión de “garantizar la libre concurrencia y la competencia económica” se ubican: ordenar medidas para eliminar barreras a la libre concurrencia y competencia económica, regular el acceso a insumos esenciales y ordenar la desincorporación de agentes económicos (Segob, 2015: 5). De esta manera, en principio, la intención de la reforma por

⁸ “La autonomía no solamente consiste en una división del trabajo, sino que también, implica que los distintos órganos estatales y administrativos (subordinados o no jerarquizados a los poderes) sean independientes unos de otros. Lo anterior, multiplica los espacios de toma de decisiones y las relaciones entre entidades que gozan de autonomía constitucional (aumenta la complejidad), así como, establece conexiones jurídicas formales entre sujetos pertenecientes al orden nacional y aquellos que son parte del internacional” (Matute, 2015: 20).

la competencia modifica una función directa del órgano de competencia (COFECE) y le transfiere observaciones al órgano sectorial de la regulación en telecomunicaciones (IFT). Esta separación parece tener una doble división: es una suerte de especialización (competencia) que a su vez está siendo focalizada (en el sector telecomunicaciones). Esto presupone cierta dificultad de operación, ante la eventual duplicidad de observación entre ambos organismos (en criterios de competencia) y el tratamiento que hacen de sus respectivos problemas (el peso sectorial frente a otros escenarios de competencia).

Tras convertirse en organismos autónomos con reconocimiento constitucional, la relación entre estos órganos reguladores ha tenido una ligera serie de altibajos, respecto de algunas decisiones cruzadas, por suponer la pertinencia de análisis sin ser necesariamente considerado por el otro. “El texto constitucional no previó que, en la práctica, habría dificultades para determinar el ámbito de acción de cada uno de los organismos” (Núñez, 2017, 20 de marzo). En realidad se trata de un caso particular donde las dinámicas de atención y áreas que cada organismo observa han tendido a vincularse de manera más frecuente (Esquema 2.2), de tal forma que las acciones de un organismo inevitablemente terminan por afectar en cierto grado los desarrollos posteriores del otro organismo.

Esquema 2.2
Relación de conflicto entre la COFECE e IFT



FUENTE: Elaboración propia

Desde su reconocimiento como organismos autónomos en 2013 a la fecha, la COFECE y el IFT han tenido por lo menos dos diferencias importantes respecto del alcance de sus funciones y los resultados posteriores que las resoluciones de uno pueden tener para el desarrollo de actividades posteriores del otro. El *primer conflicto* presentado entre ambos organismos reguladores tuvo lugar en 2015 y estuvo vinculado con el análisis y aprobación

de una concentración entre las empresas Nokia y Alcatel —transacción que, de acuerdo con la revista Forbes (2015, 15 de abril), redefiniría el sector, con una empresa conjunta que tendría una compañía combinada con cerca de 114,000 empleados y unas ventas conjuntas de unos 26,000 millones de euros, colocándose en un sólido segundo lugar, con una cuota de mercado global del 35 por ciento.

Ante la solicitud realizada por parte de las empresas para que la *autoridad correspondiente* otorgara aprobación para llevar a cabo la concentración entre las dos compañías, la COFECE había solicitado al IFT que pudiera remitirle el expediente de dicha concentración (CFCE, ST-CFCE-2015-253), esto al considerar que la fusión entre ambas compañías concernía más a la esfera de la manufactura de teléfonos celulares que al de las telecomunicaciones móviles (Sigler, 15 de octubre). Los comisionados del Instituto analizaron la solicitud, deliberaron y coincidieron que el caso era de su total jurisdicción, “pues si bien se trata de equipos de transmisión, estos están a su vez regulados por el propio IFT pues deben cumplir con ciertas normas para la transmisión de sus señales, que a su vez sirven para dar servicio a los clientes de la telefonía móvil”. El resultado operativo del IFT fue atender de manera directa el caso de concentración, mientras se pronunció analizar a los agentes económicos y actividades económicas involucradas, las manifestaciones realizadas por la COFECE al respecto y tener en cuenta los aspectos técnicos y legales para resolver sobre la competencia del Instituto (IFT, 210915/404: 4).

Ante la negativa del IFT, la COFECE interpuso una controversia ante el *Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones* el cual, después de analizar el caso, optó por remitirse a la segunda de las atribuciones indicadas por la reforma en competencia económica de 2013 —referente a permitir el acceso de los denominados insumos esenciales de la actividad económica— y resolvió otorgarle al IFT⁹ la potestad para resolver la petición de concentración entre las multinacionales Nokia y Alcatel Lucent, sustentado en el artículo 28 CPEUM y su referencia al tratamiento de insumos esenciales para la

⁹ De acuerdo con la resolución emitida por el primer acuerdo “El Instituto Federal de Telecomunicaciones ,es la autoridad competente en materia de competencia económica para conocer y resolver la concentración notificada por Nokia Corporation y Alcatel Lucent, toda vez que las actividades económicas involucradas en la operación notificada ante este Instituto pertenecen al sector de telecomunicaciones” (IFT, 210915/404: 4).

competencia.¹⁰ El organismo encargado de regular el sistema de telecomunicaciones resolvió de manera positiva autorizar la concentración de las empresas (IFT 90/2015). Con esta resolución el IFT ganó el primer caso a la COFECE en materia de competencia y abrió una serie de nuevas relaciones entre ambos organismos.

Un *segundo* momento de diferencias y *enfrentamiento* se dio durante el primer trimestre de 2017. Nuevamente se trató de una concentración, en este caso referente al contenido audiovisual entre las empresas AT&T y Time Warner. En este caso, la COFECE solicitó al tribunal una resolución del conflicto frente al IFT ante la solicitud de compra de Time Warner por parte de AT&T (Martínez, 2015, 14 de marzo). En este caso, ambas empresas recurrieron a instancias de los dos organismos autónomos. Al respecto, “la COFECE no se opuso a que el IFT conociera de la operación en los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones” mientras la COFECE trabajaría en los mercados restantes. La posibilidad de un acuerdo para atender áreas de manera segmentada (lo que implicaría una forma emergente de coordinación informal) por el arreglo entre los organismos autónomos, sin embargo, no tuvo el final que podría haber sido supuesto.

La solución no fue desahogada de manera rápida pues el IFT consideró que también le competía responder la operación al ser también un observador de competencia. El argumento esbozado por el IFT refería que su jurisdicción estaba justificada puesto que ambas empresas cumplían con las características de participación del sector para ser analizadas como una sola concentración en el área de telecomunicaciones. Nuevamente, el caso llegó a instancias superiores. El Segundo Tribunal Especializado en la materia analizó los argumentos y reconoció que las fusiones son actos en los que cabe la participación de ambas autoridades. Dado que uno de los objetivos centrales, “[e]l Tribunal resolvió que el sistema de distribución de competencias no impide que los órganos autónomos puedan

¹⁰ “El 18 de junio de 2015, Nokia Corporation y Alcatel Lucent notificaron una concentración internacional con efectos en México. Por las características de la operación, tanto la Comisión Federal de Competencia Económica como el Instituto se consideraron autoridades competentes para conocer y resolver este asunto, lo que generó un conflicto de competencia que en términos de la ley, corresponde al poder judicial resolver. El 8 de octubre de 2015, el Segundo Tribunal Especializado emitió una sentencia, notificada al IFT el 14 de octubre de 2015, por medio de la cual dicha autoridad determinó que los mercados involucrados pertenecen al sector de telecomunicaciones y, debido a su especialización, este Instituto es la autoridad competente para conocer y resolver la concentración” (IFT 90/2015).

conocer de una misma operación en el ámbito de sus respectivas competencias” (Núñez, 2017, 20 de marzo).

De esta forma, ante dos casos de concentración con características que podrían presumirse muy cercanas en su problemática, así como ante la falta de condiciones adecuadas para promover la coordinación entre los organismos reguladores, las resoluciones llegaron a los tribunales especializados y los resultados emitidos por el organismo neutral no permiten ubicar un criterio estable de solución. Por otro lado, está la circunstancia de la coordinación necesaria entre organismos públicos autónomos, sobre los que recaen las funciones sustantivas del Estado y que han sido delegadas a dichos organismos. Dado que uno de los argumentos de la participación del Estado en materia económica (regulación) está vinculada con la existencia de fallas de mercado que no pueden ser atendidos por el mercado mismo (competencia), la coordinación adquiere atención importante.

Existe así un criterio de solución poco claro, acompañado por una necesidad institucional de coordinación en tanto comparten un componente de atención común: por un lado está el hecho de que la competencia económica es una tarea tratada por ambos organismos y ésta no depende de manera aislada por sectores económicos delimitados (no está sujeta a un sector, por más específico que se pretenda). Por otro lado, la naturaleza del sector de las telecomunicaciones, su versatilidad y movimientos constantes, le hace romper con frecuencia toda frontera, la vuelve poco clara y se torna difusa conforme los mercados se interconectan y los actores viven de las interconexiones y actualizaciones propias de los servicios de comunicación.

Las capacidades de coordinación que puedan construirse entre estos organismos reguladores adquieren relevancia crucial, a la luz de las complejidades que rodean la dinámica económica contemporánea, donde los mercados son mucho más estrechos y se congregan una diversidad de productos que muchas veces sólo son diferenciables por características asociadas con los servicios complementarios (muchos de ellos dentro del ámbito de las telecomunicaciones). Se trata de buscar una acción coordinada entre organismos públicos, dentro del Estado, que no están sujetos a los lineamientos de poder típicos del Estado.

A continuación expongo una primera aproximación de los actores involucrados en estas dificultades de coordinación, una descripción de los lineamientos generales por cada órgano de regulación. Posteriormente, será posible desarrollar un análisis conjunto de las posibilidades que existen en este campo de la regulación y competencia en telecomunicaciones para poder construir un sistema de coordinación que busque conjuntar tanto las expresiones formales, pero también las informales, reales de construcción de sentido para la cooperación y coordinación.

2.2. Comisión Federal de Competencia Económica

La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) tiene como antecedente inmediato la Comisión Federal de Competencia (CFC), creada en 1993 a través de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE). La COFECE es el órgano constitucional autónomo creado a partir de la reforma al artículo 28 constitucional en junio de 2013. Este organismo es el ente encargado de vigilar, promover y garantizar la competencia y libre concurrencia de los mercados.¹¹

De acuerdo con el estatuto orgánico de la Comisión (CFCE, 2014) en su 4° artículo, la Comisión está integrada por: un a) *Pleno* (órgano de gobierno de la Comisión integrado por siete Comisionados, incluyendo al Comisionado Presidente); b) *Presidente* (Dirección General de Administración, así como la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales, a la cual corresponde la Dirección General de Coordinación); c) *Autoridad Investigadora*; d) *Secretaría Técnica*; e) *Dirección General de Asuntos Contenciosos*; f) *Contraloría Interna*; g) *Unidad de Enlace*; h) *Comité de Información*; i) *Delegaciones* en el Interior de la República Mexicana; y j) *Otros órganos administrativos* que determine el Pleno de la comisión de acuerdo con el presupuesto autorizado y según la estructura que para tales efectos sea aprobada.

¹¹ De manera formal, de acuerdo con el art.10 LFCE, “La Comisión es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones y ejercerá su presupuesto de forma autónoma, misma que tiene por objeto garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados”.

Regida por el mandato constitucional (con base directa en el artículo 28 de la CPEUM) y la LFCE que de ella emana, la COFECE tiene a su cargo el desarrollo de dos funciones fundamentales en materia de competencia económica a nivel nacional: i) la aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica, y ii) promover la cultura de competencia en nuestro país (COFECE, 2017).

En lo que respecta a la aplicación de la LFCE, corresponde a la Comisión el prevenir estructuras de mercado que impliquen riesgos a la competencia mediante el análisis de concentraciones. De igual forma, a este organismo corresponde la investigación y sanción de prácticas monopólicas; emitir opinión, autorización en el otorgamiento de licencias, concesiones, permisos, cesiones, venta de acciones de empresas, entre otras cuestiones análogas. Finalmente, la ley también le faculta para determinar la existencia de insumos esenciales o barreras a la competencia y resolver sobre condiciones de mercado que afecten el desempeño de sus labores (art. 12 LFCE).

Por otro lado, respecto de la tarea de promover una cultura de competencia en México, la COFECE tiene dos recursos o actividades principales: por un lado está el intento de sensibilizar a los agentes y organizaciones de la sociedad civil; mientras que por otro está establecer canales de comunicación con autoridades dentro de las órdenes de gobierno, así como difundir conocimiento y mejores prácticas a la sociedad en general, sobre los beneficios de adoptar prácticas competitivas (COFECE, 2017).

El órgano directivo de la Comisión corresponde al Pleno, siendo el órgano supremo de decisión de la Comisión, está integrado por siete Comisionados incluyendo al Presidente (Capítulo II de la LFCE). De acuerdo con el estatuto orgánico correspondiente, así como el art.18 de la LFCE, es atribución del Pleno deliberar de forma colegiada y decidir los casos por mayoría de votos, salvo las decisiones que requieran una mayoría calificada en los términos de esta Ley. Todas sus deliberaciones deben contar con los votos de todos los Comisionados, sus sesiones deben ser de carácter público (excepto aquellas porciones en que se traten temas con *Información Confidencial*), así como publicar todos los acuerdos y resoluciones en los términos establecidos en la Ley.

Al tratarse de un organismo autónomo, la evaluación del desempeño corresponde al mismo organismo (siguiendo los lineamientos de transparencia que correspondan). De

manera tal, la COFECE puede tener un ejercicio de autonomía mucho más sólido del que podía contar cuando figuraba bajo el esquema descentralizado antes de 2013. Las evaluaciones internas bajo estas circunstancias están generalmente asociadas con los objetivos definidos por la misma organización y sirven como un criterio interno para el desempeño, así como un mecanismo para identificar el nivel de consecución de las metas. No se trata de una redundancia, sino de una manera paralela en que eficacia y eficiencia pueden vincularse como un recurso directo para la obtención de metas y, de manera extensiva, como un recurso indirecto para la coordinación.

Tabla 2.2
Gasto de la COFECE por clasificación administrativa (selección)

Denominación	Gasto Total	Gasto Corriente	Gasto de Inversión
Presidencia	176,032,746	165,268,327	10,764,419
Pleno	83,552,563	83,552,563	0
Contraloría	11,539,886	11,539,886	0
Autoridad investigadora	118,543,808	118,543,808	0
Secretaría Técnica	88,663,002	88,663,002	0
Total	478,332,005	467,567,586	10,764,419

FUENTE: Elaboración propia con información de Segob (2015).

Relacionada con la incidencia de las labores de cada una de las Unidades Administrativas en el cumplimiento de los objetivos institucionales (Tabla 2.2), la importancia de la Autoridad Investigadora es notoria —al concentrar más de 67% del presupuesto asignado a toda la organización— considerando el nivel de gasto que ejerce, al ser uno de los núcleos fundamentales y la capacidad de desahogo de investigaciones y resoluciones de la COFECE. En este sentido, el gasto corriente más allá de tomar parte de las labores de gestión, consiste en dar sentido y herramientas a una de las labores esenciales de la Comisión.

Respecto del *desempeño interno* de la COFECE, el organismo tiene identificado que el desarrollo de este tipo de evaluaciones contribuye no solo a que sus labores como organismo constitucionalmente autónomo tengan el cumplimiento legal al que está sujeta, sino como indicador necesario del mejor desempeño que le es posible alcanzar, de acuerdo con “los objetivos institucionales establecidos en el Plan Estratégico 2014-2017” así como

con las demás disposiciones legales con las que está relacionada (como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley General de Contabilidad Gubernamental). De acuerdo con el reporte de resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño Institucional (SEDI), la COFECE registra un desempeño altamente aceptable, al presentar un índice de cumplimiento de 8.7 puntos (COFECE, 2016-1: 4), medidos a través de un indicador del desempeño de la política de competencia (IDPC).¹²

2.3. Instituto Federal de Telecomunicaciones

El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) es el organismo constitucional autónomo que funge como la autoridad correspondiente en materia de competencia económica para los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones. Este organismo regulador, convertido en constitucional autónomo en 2013, ha tenido un desempeño complicado desde su origen en 1996, tras el proceso de privatizaciones que tuvieron lugar a lo largo de la primera mitad de la década de los 90. El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) tiene un rumbo muy cercano con el organismo vigilante de la competencia económica en México. Se trata de un organismo regulador sectorial específico.

Al igual que otros organismos independientes, mantenía una serie de facultades relevantes pero estaba sumamente limitado por la falta de una autonomía plena (Pardo, 2014: 246), pues le hacían falta ciertas atribuciones definitorias: la entonces COFETEL “no podía sancionar ni otorgar concesiones o permisos” (Faya, 2010: 75) pues llevaba una relación peligrosamente cercana con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), muchas veces propiciando que se diera un proceso traslapado o de *doble ventanilla* en la atención y análisis de casos específicos dentro del sector.

La *función principal* del IFT está en “regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de las telecomunicaciones y la radiodifusión” (IFT, s.f.: 7). De manera complementaria, dentro de los objetivos y finalidades reconocidos por el IFT, hacia los

¹² “El IDPC refleja de manera integral el avance que la COFECE registra en el cumplimiento de los cuatro objetivos institucionales. Este indicador está compuesto por los cuatro indicadores de desempeño asociados con cada uno de los cuatro objetivos estratégicos [...] cada uno de los indicadores de desempeño, los cuales están compuestos por 12 indicadores de resultados” (COFECE, 2016-1: 12).

cuales destina importantes esfuerzos y recursos para su cumplimiento, este organismo alcanza a distinguir con particular interés los siguientes —elevados incluso a nivel elementos orientadores dentro de la formulación estratégica bajo la que están orientadas sus acciones— (IFT, s.f.: 12):

- a) Contribuir a la libertad de expresión y el acceso universal a la información, impulsando la pluralidad y diversidad en los servicios de las telecomunicaciones y la radiodifusión.
- b) Garantizar la competencia y la libre concurrencia, así como eliminar las restricciones a la convergencia e innovación de los servicios de las telecomunicaciones y la radiodifusión.
- c) Promover el acceso universal a los servicios de las telecomunicaciones y la radiodifusión en condiciones de calidad, precios competitivos y seguridad.
- d) Regular y supervisar en forma eficaz y oportuna el uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico, las redes y los servicios de las telecomunicaciones y la radiodifusión.
- e) Proteger los derechos de los usuarios y las audiencias en lo referente a los servicios de las telecomunicaciones y la radiodifusión.
- f) Ser un regulador eficaz, imparcial, transparente y con mejores prácticas de gestión.

Este organismo regulador está integrado por: i) un Pleno (órgano máximo de gobierno y decisión del Instituto integrado por siete Comisionados con voz y voto, incluido su Presidente); ii) Presidente; iii) Secretaría Técnica del Pleno; iv) Coordinación Ejecutiva; v) Unidades de Política Regulatoria, Espectro radioeléctrico, Competencia Económica, Administración, entre otros; vi) Autoridad Investigadora; vii) Coordinaciones Generales; viii) Centros de Estudios; ix) Direcciones Generales en Áreas; y x) Direcciones Generales Adjuntas (IFT, 2016a: 2).

De acuerdo con los artículos 8 y 9 del estatuto orgánico del IFT, dentro de las funciones del Pleno se indica que éste “deliberará en forma colegiada y decidirá los asuntos por mayoría de votos, salvo los que conforme a la Ley de Telecomunicaciones y la Ley de Competencia requieran [...] teniendo el Presidente [...] la obligación de ejercer su voto de

calidad en caso de empate”. Obligadamente, las sesiones del Pleno deben ser “de carácter público [...] por lo que las grabaciones y las versiones estenográficas se pondrán a disposición en versiones públicas generadas en términos de las leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública”.

Una de las proyecciones del Instituto está el construirse como la autoridad en materia de competencia económica en radiodifusión y telecomunicaciones, así como mantener la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios públicos en estos sectores (Segob, 2015: IFT).

Tabla 2.3
Gasto del IFT por clasificación administrativa (selección)

Denominación	Gasto Total	Gasto Corriente	Gasto de Inversión
Presidencia	43,761,208	42,358,692	1,402,516
Pleno	108,291,108	102,369,373	5,921,735
Contraloría	36,969,747	34,690,589	2,279,158
Autoridad investigadora	68,343,022	64,894,286	3,448,736
Unidad de medios	286,252,187	126,809,963	159,442,224
Total	543,617,272	371,122,903	172,494,369

FUENTE: Elaboración propia con información de Segob (2015)

La diferencia del uso de recursos entre estos organismos es notoria. La estructura del ramo autónomo correspondiente con el IFT concentra en los mismos órganos que la COFECE un monto superior al que corresponde al órgano de atención a la competencia (Tabla 2.3), sin considerar que este sólo representa una cuarta parte del total de gasto asignado para dicho organismo, cuyo presupuesto fue de 2 mil millones de pesos para 2015 (siendo \$1,695 mdp el total de gasto corriente de esta dependencia).

En lo que respecta al desempeño de la institución, éste puede ser calificado como aceptable, aunque con resultados finales más bien magros. De acuerdo con las evaluaciones institucionales realizadas al organismo regulador, el objetivo institucional al que se destinaron más recursos fue aquel orientado al fortalecimiento del IFT como autoridad

reguladora y transparente con 47.7% de los recursos, “coincidiendo con la proporción del presupuesto destinado a la Estrategia de Fortalecimiento Institucional (54.9%)” (IFT, 2016b: 3).

Luego de contar con un panorama general de los dos organismos reguladores bajo una serie de elementos comunes que muestran la cercanía que tienen respecto de funciones, composición y lineamientos básicos de acción, es posible construir una evaluación integrada de las capacidades de coordinación que existen entre estos organismos reguladores y de competencia.

2.4. Tribunal Colegiado en Competencia y Telecomunicaciones

El *Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones* es uno de los Tribunales de Justicia Federal y Administrativa que existen en México, los cuales tienen sustento legal en la fracción XXIX del Art.73 de la CPEUM y ha tenido participación formal dentro de las dificultades que la falta de coordinación han tenido dentro de la relación COFECE-IFT. Este tipo de tribunales tiene a su cargo el dirimir las controversias jurídicas que se suscitan entre la Administración Pública Federal y los particulares, siendo el segundo tribunal colegiado quien ha terminado por dar la última palabra ante las diferencias y problemas para el desarrollo de funciones entre los órganos reguladores sectoriales y de competencia.

Dentro de la relación que fue establecida a través de la reforma en materia de competencia y telecomunicaciones, así como el vínculo jurídico y legal estipulado entre los organismos reguladores, este tribunal está ubicado como el agente que resuelve las controversias y eventuales disputas que pueda suscitar la relación entre la COFECE y el IFT. Con base en el artículo quinto de la ley en materia de competencia, corresponde a este órgano ser quien resuelva las controversias, delimitación de funciones y competencias jurisdiccionales. En más de un sentido, este organismo resuelve las dificultades de atención, fallas e inexistencias de coordinación entre estos organismos:

En el momento en que alguno de los órganos mencionados [COFECE e IFT] tenga información de que el otro conoce de un asunto que a aquél le corresponda, le solicitará le remita el expediente respectivo. Si el órgano solicitado estima no ser competente deberá remitir el expediente, dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud. Si

considera que lo es, en igual plazo hará saber su resolución al órgano solicitante, en cuyo caso suspenderá el procedimiento y remitirá el expediente al Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, quien fijará la competencia en un plazo de diez días (LFCE, 2013: artículo 5)

Dentro de las controversias suscitadas entre la COFECE y el IFT, el Tribunal ha tenido un par de decisiones en favor del IFT. Sin embargo, el criterio no ha sido del todo claro respecto de los elementos en que fueron sustentados. En el primero de los casos fue utilizado un criterio sustentado en la noción del uso de insumos básicos, al tratarse de una fusión que impactaría la circulación y acceso futuro dentro del espectro radioeléctrico y las telecomunicaciones. Dentro de la perspectiva de las telecomunicaciones, tal decisión no parece carecer de sustento. Sin embargo, en materia de competencia económica, la discusión no parece haber sido del todo agotada.

La perspectiva enfocada en competencia estuvo definida por la consideración de asumir al IFT como un organismo con capacidades sustentadas en la ley para atender problemas de competencia (IFT, 2016a: 210915/404), pero no bajo la consideración de una perspectiva de competencia que absorba la diferencia emitida por la COFECE. Esta circunstancia fue cubierta de forma distinta en el segundo caso de concentración que terminó en los tribunales. En el segundo caso, la participación del tribunal tuvo como resolución mantener una participación conjunta dentro de las condiciones de competencia que involucraban a los dos organismos.

Al fungir como juez de lo contencioso, el tribunal ha ejercido el papel eventual como órgano coordinador, pero no ha sido desarrollador de un posible esquema de coordinación. Parece que las circunstancias han estado sólo ligadas al plano jurídico, lo que implica un lineamiento guiado estrictamente sobre lo formal. Existe el fundamento en los artículos 5 y 89 de la LFCE, que sitúan la función del tribunal y de la solicitud de información que pueda existir entre los organismos reguladores. De esta forma, el papel del tribunal aparece formalmente como distribuidor de funciones y observador de esa distribución efectuada.

La condición de distribuidor de funciones por parte del tribunal, ante la divergencia de opinión entre los organismo reguladores, queda expuesta de manera más clara en el segundo caso presentado ante el órgano jurídico. Más allá de reconocer la participación de ambos órganos, el tribunal logró distinguir que las apreciaciones de competencia entre la Comisión y el Instituto no implicaban una oposición mutua, sino que podían ser complementarias bajo la manera en que cada organismo diera análisis a la concentración de agentes (objeto de análisis y diferencia entre los organismos).

En el sentido general de su participación, el tribunal ha ejecutado un proceso jurídico, condicionado al debido proceso y con una resolución estrictamente distributiva, sin que existiera un estímulo hacia la coordinación. A diferencia de otras áreas jurídicas donde existen espacios para dirimir lo contencioso entre las partes (civil, laboral, mercantil, etc.), fomentando el libre acuerdo y deliberación entre las partes —y que representaría un espacio de posibilidades para los esquemas de coordinación—, la resolución entre organismos autónomos ha sido circunscrita a la separación de funciones (lo cual representa, por su calidad de autonomía, una limitación inmediata para toda posibilidad de coordinación desde el organismo neutral que representa el tribunal).

2.5. Conclusión 2: Dificultades de jurisdicción y un tercer actor

La diferencia de perspectivas (regulación y competencia económica) ante funciones de acción similares es un problema que se ve agravado por la participación de un tercer actor encarnado en el Tribunal especializado. Tanto la COFECE como el IFT comparten similitudes en su nivel de gobierno y de su labor enfocada en investigación. La divergencia con que ambos organismos asumen sus atribuciones, para atender cada caso y la manera en cómo se desarrolla, puede ser visto como un componente técnico. No obstante, también tiene una participación política y legal. En efecto, las dificultades para conseguir una solución por medio de la coordinación tienen un aspecto técnico (respecto de las atribuciones) y otro de carácter político por medio del juez que asume una decisión que no está vinculada al fomento de la coordinación.

Siendo los actores un factor con relativa cercanía, una solución adecuada necesita de cierta vinculación; ello significa un paso adicional a la exclusión de uno de ellos (resolución del tribunal en el primer caso) o los comentarios aislados (resolución en el

segundo caso). Las acciones también están normadas con relativa cercanía a través de sus organismos de investigación para la competencia y regulación económica, pero los fines por sí mismos parecen diferenciarse como el principal componente que obstruye la coordinación. Circunstancia posiblemente agravada por la separación de acciones avalado por el tribunal especializado, quién no solo ha definido sus resolutivos sin mayor aspiración por el trabajo coordinado.

En ambas resoluciones el Tribunal Administrativo ha ofrecido relativos argumentos al porqué desplazar a la COFECE en el primer caso y por qué no negar la participación de ambos organismos autónomos en el segundo caso. Lo que no ha quedado del todo claro es por qué nunca se pensó en la posibilidad de asumir un trabajo vinculante por medio de la coordinación. Es posible considerar que las acciones últimas del tribunal ante las controversias de los OCAs involucrados ha podido limitar la coordinación porque ha enfatizado una diferenciación entre los objetivos que cada organismo tiene como parte de sus labores.

De esta forma, la capacidad de coordinación —vista desde su aspecto formal y legal— ha sido afectada por dos alteraciones en sus elementos básicos: por la delimitación de funciones que tiene cada actor y cómo se asume frente a sus acciones y por las acciones del tribunal, las cuales parecen afirmar una diferencia entre los objetivos de cada organismo, delimitando legalmente funciones en áreas de competencia conjunta y dificultando las acciones que puedan ofrecer un tratamiento por medio del fomento de coordinación entre ambos organismos.

CAPÍTULO III

3. Componentes prácticos de la coordinación

Tanto la COFECE como el IFT pueden ser vistos por medio de sus relaciones paralelas, en la vía de construir un proceso de coordinación. Este proceso es hasta cierto grado inevitable, dado que tienen facultades de cuidado sobre áreas de acción que no permanecen estáticas y que son definidas de manera cada vez más compleja por la sociedad. No obstante, en este caso particular existe un elemento adicional que también vuelve inevitable su vinculación: ambos comparten una parte específicamente destinada hacia la competencia económica. De cierta forma, tienen una necesidad de origen que trasciende su nacimiento paralelo; por así decirlo, una parte de cada uno ellos existe en el interior del otro y es probable que a ello se deba que estos organismos regulatorios presenten más controversias que cualquier otro organismo autónomo en México.

Dentro de la separación analítica de sus componentes, la regulación tiene aquí *las acciones* específicas de atención entre dos organismos que difieren en algunos de sus rubros y criterios de decisión; pero también comparten algunas aproximaciones asociadas con la similitud con que se encuentran integradas de manera orgánica. En cuanto *actores*, la COFECE y el IFT son organismos independientes entre sí que tiene una estructura muy similar, sea por la relación de competencias que comparten, pero también por la relación que tienen entre su estructura de gobierno, organismos sustantivos y aparatos de investigación y resolución (específicamente en su relación con la Autoridad Investigadora).¹³

Finalmente, son los *objetivos y metas* los que, por denominación de origen, mantienen la delimitación más clara entre estos organismos. Sin embargo, en la capacidad de definir y deslindar participaciones (como en el caso AT&T-Warner) pone de manifiesto la posibilidad de construir metas conjuntas que puedan preservar la participación local de cada organismo; sin considerar que también es posible definir metas de tipo operativo

¹³ De acuerdo con el artículo 26 LFCE: la Autoridad Investigadora es el órgano de la Comisión encargado de desahogar la etapa de investigación y es parte en el procedimiento seguido en forma de juicio. En el ejercicio de sus atribuciones, la Autoridad Investigadora estará dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.

siempre y cuando existan procesos similares (en este punto, la cercanía orgánica que tiene puede servir como terreno para sostener este elemento dentro de la coordinación).

Esta relación será expuesta por medio de una doble conexión: a) las acciones y los actores (lo que implica, en cierto modo, la relación entre la esencia de la coordinación y la sustancia que recae en el sentido coordinador que pueden construir sus actores); y b) los actores y las metas (lo que expone la dirección y orientación de los fines, así como la forma en que las personas dan sustento a esa orientación específica, dictada por los objetivos y metas en cada organismo). A continuación desarrollo cada una de estas relaciones con mayor detalle.

3.1. Acciones y actores

La controversia entre la COFECE y el IFT está marcada por la delimitación de sus funciones. Esencialmente tienen objetivos diferenciados en materia de competencia y regulación sectorial, o en su defecto, la regulación sectorial parece imprimir rasgos particulares a la forma en cómo la competencia es concebida (siendo el origen del conflicto el mejor ejemplo de tales diferencias); asimismo, tienen estructuras similares en su sentido orgánico, en la medida que son observadores de escenarios específicos para fomentar la competencia económica.

Si bien es necesario reconocer las diferencias de atención que procura cada organismo autónomo, también es importante señalar que, a pesar de las diferencias funcionales que existen entre ambos organismos, comparten una suerte de núcleo funcional, que desempeña funciones muy similares y que, hasta cierto grado, define una parte sustancial de sus actividades: la *Autoridad Investigadora*. Tanto la COFECE como el IFT, tienen una agencia de investigación cuyas características le sitúan en un nivel particular respecto de las demás áreas y del Pleno.

En primera instancia, dada la facilidad que puede representar coordinar actividades similares (en lugar de formular un rediseño de funciones), la autoridad investigadora parece ser un espacio adecuado para iniciar un proceso de coordinación a nivel de organismos autónomos, dado que se trata de una figura homóloga en cada organismo, con actividades y

funciones muy cercanas entre sí. Además de que en este organismo interno podemos encontrar uno de los componentes claves dentro del proceso de coordinación: las acciones.

A continuación, analizaré las acciones en ambos organismos autónomos por medio de su proceso ordinario: inicio, desarrollo y final. Asimismo, las acciones serán vistas a partir de dos direcciones: a) la ruta de acción de cada uno de los organismos en lo particular; y b) las acciones que existen en común entre los organismos y puedan ser objeto de simplificación.

3.1.1. Rutas de acción

Tanto la COFECE como el IFT comparten *rutas de acción*, las cuales sólo difieren en el carácter sectorial/especializado de los organismos responsables. La legislación de competencia económica reconoce tres fuentes de inicio de investigación: sea de oficio, por denuncia o a solicitud de las autoridades competentes (Libro tercero de la LFCE). Una vez dado el inicio de investigación por medio de cualquiera de estas líneas origen, corresponde exclusivamente a la Autoridad Investigadora realizar las acciones que considere necesarias para el desahogo y resolución de la misma.

Dentro de los procedimientos al alcance de este *sub-organismo autónomo* están la realización de visitas de verificación; requerimientos de información a personas físicas y morales; citar a comparecer a personas y solicitar al Pleno la imposición de medidas cautelares; entre otros.

Una vez concluida la investigación, la Autoridad Investigadora, en un plazo no mayor de sesenta días, debe proponer al Pleno un dictamen que proponga (de acuerdo con el artículo 78, LFCE): i) El inicio del *procedimiento en forma de juicio*, por existir elementos objetivos que hagan probable la responsabilidad del o los agentes económicos investigados, o ii) El *cierre del expediente* en caso de que no se desprendan elementos para iniciar el procedimiento en forma de juicio.

Si consideramos la existencia de organismos autónomos bajo el supuesto de la distribución y especialización de funciones dentro del aparato público y, dado que las acciones por parte de estos organismos de regulación no difieren al estar delimitadas por el criterio formal de la Ley que rige a ambos, es posible seguir el criterio de que las acciones

siguen un esquema de coordinación por sistemas distribuidos. En este tipo de sistema de coordinación, de acuerdo con la revisión de Bedrouni *et al.* (2009), cuando más puede asumir una forma de *coordinación objetiva* dado que está regida por un aspecto extragerencial. Por supuesto, se trata de una forma de coordinación estrictamente interna, dado que la legislación tiene observancia sobre la autoridad investigadora de cada organismo y su relación particular.

Este tipo de diferencias son notorias en los casos de controversia COFECE-IFT, aunque con resultados distintos. Ambas discusiones fueron motivadas por considerar como áreas de atribución particular los casos de concentración presentados. Por un lado, en el primer caso, el criterio final al que llegó el Tribunal Especializado fue la presencia de insumos esenciales, mientras que para el segundo caso las atribuciones fueron divididas. Esta división parecía más o menos reconocida por parte de los organismos regulatorios —al menos por la COFECE— y fue ratificada por el tribunal. Por otro lado, esa misma falta de observación, sobre el inicio y desarrollo común que tienen por medio de la Autoridad Investigadora, pudo restar visibilidad a otros caminos de solución (como pudo ser el caso de cualquier esquema simple de participación conjunta) e hizo mucho más difícil de resolver la diferencia desde las formas de gobierno en cada uno de los OCAs involucrados.

Las discrepancias entre los organismos definieron de por sí una separación de rumbos, los cuales fueron ratificados y formalizados por el tribunal correspondiente. Esta separación tuvo dos expresiones particulares: la exclusión de la COFECE en el primer caso, y el trabajo particular de cada organismo y su perspectiva en el segundo. Si las tareas difieren de origen, difícilmente se podrá fomentar un mecanismo de coordinación. Sin embargo, las tareas de investigación (Autoridad Investigadora) tienen las mismas características en ambos organismos (COFECE e IFT). Este caso particular podría resolverse por medio del trabajo interno que tienen aquellas áreas de trabajo idéntico.¹⁴

En efecto, de considerar a la Autoridad Investigadora como factor común, sería posible esperar un resultado básico o preliminar: que la dificultad de coordinación por acciones con ruta diferenciada en sus áreas de acción pueda ser reducida o incluso

¹⁴ Se trata de una forma de fomentar la coordinación por medio de la agregación de tareas (Arrow, McGrath y Berdhal, 2000) o identificación de aquellas que comparten tiempos, objetivos, dinámicas y preocupaciones generales con que puede construirse una relación coordinada dentro de los sistemas complejos.

neutralizada por aquellos actores que comparten las mismas acciones y donde las diferencias de área pueden formar parte de las características de investigación y no una diferencia de origen de las mismas. Ello, por supuesto, no elimina los riesgos inherentes al componente de las acciones dentro de la coordinación: el traslape y la dispersión.

3.1.2. Riesgos: traslape y dispersión

Al observar las acciones como componente de la coordinación es necesario considerar un riesgo hasta cierto punto inminente: el traslape y la dispersión. El que las acciones se vean interconectadas es una circunstancia ordinaria hasta cierto punto, dada las complicaciones inherentes de la construcción de grupos —es posible decir que se trata de uno de los costos a cubrir por el hecho de vivir y desarrollar tareas en sociedad. En ese sentido, resulta falso creer que el traslape y la dispersión de tareas sean un riesgo completamente superable o que puedan ser prescindibles. En este sentido, al tomar como eje central las acciones tanto de la COFECE como del IFT, implica asumir de inicio que no hay una división del trabajo perfecta, por lo que una mejor opción consiste en tratar de construir un sentido de coordinación que se nutra de la simplificación de tareas, pero ponga atención centrada en los actores.

Parece poco probable construir un sentido organizacional a nivel macro entre los OCAs. Las características de autonomía e independencia parecen complicar aún más su coordinación —a menos que sea técnica. Un organismo superior podría afectar la calidad de su constitucionalidad y autonomía, mientras que el carácter de su especialización parece separarlos. La necesidad por dar solución al cruce de las esferas que vigilan es el único estímulo externo que tienen para la coordinación. La apuesta es buscar otros estímulos de manera interna y construir un sentido organizacional desde los grupos más o menos homogéneos. Tanto la COFECE como el IFT comparten elementos para realizar ese tipo de esfuerzos.

Estos organismos de regulación y competencia tienen en sus respectivos órganos de Autoridad Investigadora la posibilidad de asimilar acciones en conjunto. En ambos casos, este órgano interno tiene la necesidad de desarrollar procesos de investigación, sustentadas en el mismo orden jurídico (basados en el artículo 61 de la LFCE), así como la misma naturaleza de término al formular y dar seguimiento a los casos que eventualmente puedan

concluir en el proceso jurídico correspondiente, previo al informe destinado a los niveles de gobierno en cada organismo regulador y de competencia (de acuerdo con los artículos 69, 90, 94 y 98 de la LFCE). Estos elementos están resumidos en la Tabla 3.1.

Tabla 3.1
Concentración de las acciones

Componentes	COFECE	IFT
Inicio	Art. 61 LFCE	Art. 61 LFCE
Desarrollo	Autoridad Investigadora	Autoridad Investigadora
Fin	Arts. 69, 90, 94 y 98	Arts. 69, 90, 94 y 98

FUENTE: Elaboración propia

Utilizar a la Autoridad Investigadora como el componente para delimitar funciones y así favorecer un esquema de coordinación, puede tener un ligero inconveniente: que la relación que existe entre la Autoridad Investigadora frente a los demás departamentos que integran tanto a la COFECE como al IFT, así como el carácter técnico de autonomía del que goza, hacen que en ellos se juegue un papel poco claro, siendo a la vez juez y parte de los procesos de investigación que desempeñan. No obstante, primero es necesario encontrar los factores potenciales para que la interacción entre ambos organismos pueda construir algún esquema de coordinación.

3.1.3. Factores potenciales para la interacción de los agentes

Como ya fue apuntado, las características que definen a los OCAs en México, y particularmente a la COFECE e IFT (independencia, autonomía y responsabilidad de coordinación), son resultado de transformaciones económicas, políticas y sociales; cuestionamientos hacia el Estado (su relación eficacia-eficiencia-legitimidad); así como de formulaciones críticas hacia el redimensionamiento institucional del Estado mexicano.

Tanto la COFECE como el IFT tienen componentes organizacionales que hacen de la relación entre organismos autónomos una especie de conflicto institucional. No obstante, es posible que pueda desarrollarse un esquema de trabajo coordinado entre dos organismos autónomos cuando comparten un proceso de trabajo mutuo en niveles que sea de reconocimiento inmediato. Los dos organismos reguladores tienen la posibilidad de construir esquemas conjuntos de trabajo, si las estructuras comunes empiezan a tomar lugar

por medio de espacios propicios para el intercambio de información. Esta es una situación que, aun cuando de manera incipiente, ya empieza a tomar lugar entre la COFECE y el IFT.

Hasta ahora los canales de intercambio de información y comunicación —y con ello las posibilidades elementales para enlazar el primer aspecto de la coordinación— han tendido a mantener una doble posibilidad: una formal y otra informal. La primera es la que está sustentada en el artículo sobre intercambio de información, lo que en la práctica real ha sido sólo parte de la dificultad o el inicio de las controversias que han terminado ante el tribunal especializado. El segundo tiene más elementos ligados a la preocupación de los mismos titulares de los departamentos de investigación (lo que refleja cierta iniciativa por construir un mecanismo y práctica de la coordinación).

El segundo canal parece apuntar hacia mejores posibilidades. La información entre los núcleos comunes parece empezar a circular con mayor énfasis. A mediados del año 2017, una columna de opinión, redactada en conjunto por extitulares de las Autoridades Investigadoras de ambos organismos, ponía de manifiesto una preocupación compartida:

Desde que existen dos autoridades que pueden aplicar la legislación de competencia en el país, la coordinación y cooperación de las áreas investigadoras de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) ha sido un importante reto. En especial cuando se habla de nuevos mercados. ¿Cómo lograr que los avances tecnológicos no creen espacios de impunidad y falta de acción de las autoridades? ¿Cómo asegurar congruencia en la interpretación legal y el ejercicio de las facultades correspondientes? Responder estas preguntas es clave para lograr mayor competencia y concurrencia en los mercados mexicanos (Mena y Salgado, 2017, 01 de junio).

La coordinación también está vinculada con la cooperación de un número de actores para que este tipo de cambio institucional sea posible. Este tipo de cambios puede darse por medio de la negociación entre actores organizacionales. De acuerdo con el esquema de Witt, los actores introducen innovaciones institucionales sin involucrar coordinación activa de manera inicial con otros actores externos. Este tipo de estímulos generalmente está precedido por la identificación de acciones realizadas a un mismo nivel de operación o de asimilación. Este es el caso básico que refleja la preocupación mutua de ambos reguladores:

La Constitución ha establecido que el IFT tiene facultades para aplicar la ley de competencia en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión exclusivamente, mientras que la Cofece lo hace en todos los demás mercados. Para sortear el problema de identificación de prácticas monopólicas y de división de funciones en razón de las facultades correspondientes, las Autoridades Investigadoras hemos desarrollado un mecanismo de consulta para identificar potenciales problemas de jurisdicción y con ello poder coordinar la intervención en los mercados de manera adecuada. Las autoridades de ambos órganos reconocemos que los avances tecnológicos y la evolución de los mercados pueden hacer difícil en ciertos casos la identificación clara de qué autoridad es competente (Mena y Salgado, 2017).

Desde la perspectiva del análisis de las funciones comunes y de los actores que pueden participar dentro de un esquema de coordinación, existen relativas posibilidades para la mejora regulatoria por medio del uso de factores locales comunes para coordinar sus actividades. Por supuesto, la presencia de factores locales para la coordinación no exime la posibilidad de que los riesgos propios de este componente puedan hacer retroceder los alcances coordinadores. Se trata de la disputa y diferencias que pueden existir entre los organismos.

3.2. Actores y objetivos

De acuerdo con el análisis presentado en el capítulo anterior, la relación entre los actores y los objetivos institucionales expone una relación organizacional que vincula a los actores (componente subjetivo con intereses particulares y colectivos) con el ambiente donde se desenvuelven (un ambiente que en este caso asume la figura institucional). Los actores forman parte de un terreno político particular, dentro del cual podemos ubicar tres componentes para su relación: i) su calidad de independencia, ii) las formas de divergencia y conciliación a los que tienen alcance y iii) los márgenes formales de acción.

El carácter de autonomía constitucionalmente reconocida que distinguen a la COFECE y al IFT tiene ligeras diferencias cuando son vistas a la luz de su capacidad técnica y operativa, su estructura en cuanto a disposición de recursos, así como de sus alcances para dar seguimiento a las acciones que interponen luego de su ejercicio de investigación (específicamente en el seguimiento de las sanciones que llegan a interponer).

En las controversias interpuestas por la COFECE e IFT, la *independencia y capacidad de consulta* está respaldada por la figura legal que sustenta la Ley Federal de Competencia Económica. Por el lado del espacio para dirimir *divergencias y formas de conciliación*, estamos frente a una figura parcial. En efecto, porque este espacio está representado por el Tribunal especializado, pero no es posible hablar con precisión de un espacio para la conciliación, puesto que en el primer caso de concentración, el resultado fue la exclusión de análisis para la COFECE; mientras que en el segundo caso, el resultado fueron dos observaciones vistas de manera paralela pero que no comprometen la participación/apreciación de un organismo respecto del trabajo que pueda realizar el otro. Con ello, los *márgenes formales de acción* también se ven comprometidos, ya que en la relación COFECE-IFT no existen para los fines de coordinar sus esfuerzos o lo hacen de una manera tan acotada que sólo tienen la forma de petición de información respecto de su competencia para estudiar los casos que se presentan.

En la identificación de estos componentes, resulta posible ubicar los sectores donde imperan la disputa y la diferencia entre la COFECE y el IFT como actores (centrada particularmente en aquella intersección que muestra cómo atienden la regulación y competencia), así como las limitaciones para construir una relación convergente para la coordinación —muchas de las veces asociados con las dificultades de contar con canales efectivos para manejar la información entre ellos y que no se vea reducido sólo al ejercicio de solicitud y notificación expuestos por la LFCE en sus artículos 89 y 92. A continuación describo y analizo con mayor precisión estos riesgos entre actores, aspectos para estimular una coordinación de convergencia y algunos aspectos centrales para el manejo de la información entre estos organismos reguladores.

3.2.1. Riesgos: disputa y diferencias

Uno de los efectos más importantes de la reforma en materia de competencia fue el fortalecimiento de las instituciones para su función. Por lo menos así lo ha dejado ver el reporte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER, 2016: 32), el cual indica que ha sido posible “fortalecer la competencia económica a nivel nacional a través de la creación de un órgano regulador fortalecido, con autonomía propia, y pesos y contrapesos que [aseguran] un funcionamiento óptimo”. Si bien es cierto que cada uno de los actores

ganó cierta fortaleza institucional, es un dilema saber en qué medida este fortalecimiento también ha contribuido a las dificultades de coordinación que existen entre los agentes.

En ese sentido se ha dado un avance importante, al pasar de la negativa por parte del Pleno del IFT para distribuir funciones y actividades en el caso de concentración AT&T-Warner hacia un escenario de reconocimiento del conflicto potencial entre organismos y la necesidad de construir una forma de neutralizarlo. Hasta ahora el mecanismo para dirimir diferencia ha estado concentrado directamente por parte del Tribunal especializado, pero es fundamental construir otros medios para el desarrollo de trabajo conjunto. De acuerdo con el titular y extitular de las unidades de investigación tanto de la COFECE como del IFT

[I]a ley de competencia reconoce la realidad del conflicto entre los órganos constitucionales y establece un procedimiento para resolverlos. [Sin embargo] consideramos que las decisiones que hasta hoy han tomado los órganos jurisdiccionales en los casos analizados no resultan del todo ilustrativas como precedentes y en consecuencia, que resulta necesario un análisis muy cuidadoso y caso por caso, por lo que la coordinación entre autoridades ha resultado más adecuada hasta ahora (Mena y Salgado, 2017).

Los organismos autónomos han experimentado algunas diferencias entre sí (Tabla 3.2), éstas han sido producto de modificaciones que no corresponden necesariamente con el desarrollo de sus propias actividades. En principio, se trata de dos organismos con fuertes diferencias de ingreso para el desempeño de sus actividades. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación (Segob, 2015), mientras que la COFECE reporta un presupuesto asignado del orden de los 478 millones de pesos, el IFT registró un monto exacto de 2 mil millones de pesos. Para 2017, de acuerdo con información presentada por el portal de transparencia presupuestaria y la guía rápida del presupuesto de egresos (Pef, 2017), si bien el IFT sufrió una reducción importante (4.2%) y representó el 0.1% del presupuesto. Mientras tanto, la COFECE tuvo un crecimiento importante del 8.8%, aunque su participación total en el presupuesto está por debajo del 1%.

Modificaciones también han sido observadas dentro de la capacidad que tienen los organismos para la definición de sanciones y multas. En este caso el organismo directamente afectado ha sido el IFT, puesto que ha sido objeto de recientes modificaciones que han delimitado los espacios de acción y sanción a los que pueden definir sanciones

correspondientes (particularmente dentro de los espacios para definición de contenidos). Estos componentes que difieren entre recursos y capacidades generales de acción como autoridades han terminado también por modificar las nociones de autonomía que ambos agentes poseen. Del lado de la COFECE es posible afirmar que sus niveles de autonomía gozan de estabilidad a lo largo de su vida constitucionalmente independiente. Esta circunstancia no ha sido así por el lado del IFT cuyas modificaciones dibujan un organismo con niveles marginalmente reducidos en su autonomía efectiva (esta circunstancia puede afectar su desempeño futuro, aunque genera ligeros incentivos para que busque construir vínculos coordinadores con su similar en competencia).

Tabla 3.2
Diferencias de los actores

Componentes	COFECE	IFT
Autonomía	Técnica y Operativa	Acotada
Estructura	478 mdp	2mmdp
Capacidad	Definición de Sanción	Áreas reservadas

FUENTE: Elaboración propia

Respecto de la construcción de objetivos, el estatuto identifica que corresponde a la Dirección General de Planeación y Evaluación el “apoyar en los trabajos de planeación estratégica institucional para la definición de objetivos, metas, líneas de acción e indicadores” (CFCE, 2014: art.41-II), así como a la Auditoría la correspondiente revisión en sus cumplimientos. Como ya fue revisado, la COFECE tiene dos líneas centrales que definen su actuar: por un lado, observar la aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica por medio de la prevención de estructuras de mercado que sean nocivas para la competencia, investigar y sancionar prácticas monopólicas, emitir opiniones y resolver condiciones referentes al mercado, entre otras actividades. Por otro lado, también está el objetivo de promover la cultura de competencia por medio del establecimientos y construcción de canales de comunicación, dialogo y difusión de mejores prácticas.

Por su parte corresponde a la Coordinación General de Planeación Estratégica las funciones directamente relacionadas con la formulación y seguimiento de objetivos (IFT 2016a:86). Además, el IFT tiene como prioridades contribuir a la libertad de expresión y el acceso universal a la información; garantizar la competencia y la libre concurrencia (en

materia de telecomunicaciones y la radiodifusión); promover el acceso universal a los servicios de las telecomunicaciones y la radiodifusión en condiciones de calidad; regular y supervisar el uso de las telecomunicaciones y la radiodifusión; proteger los derechos de los usuarios y las audiencias en materia; así como ser un regulador eficaz, imparcial, transparente.

3.2.2. Factores que construcción y seguimiento

De acuerdo con la relación que existe entre objetivos y características de cada organismo autónomo para dar sustento a los objetivos, es posible afirmar que en el organismo de competencia correspondiente, la construcción de objetivos está directamente vinculada con su actividad básica, esto es la observación inmediata de la competencia y el desarrollo de mercados adecuados para el libre desarrollo de la competencia en México. En este sentido, es posible calificar la construcción y sustento de los objetivos en la COFECE como una relación *convergente*.

No es plenamente la situación para el IFT, donde la gama de objetivos tiene que vincularse con diferentes tesituras de los objetivos, naturaleza y áreas objetivos y de naturaleza y área de acción mucho más variadas. Las dificultades para vincular objetivos de competencia con otros como la defensoría de usuarios o la garantía de acceso a servicios pueden hacer que la probabilidad de tener objetivos encontrados sea más elevada. En este sentido, los factores de construcción y seguimiento hacen que los objetivos en el IFT sean potencialmente divergentes.

En lo que refiere a las capacidades que tienen ambos organismos para llevar las resoluciones a términos de sanción, la COFECE hace ejercicio de autonomía completa al contar con el recurso para desarrollar proceso de juicio posterior a la investigación cuando la resolución así lo amerite. En este sentido, tiene capacidad para desarrollar resoluciones completas. El IFT ha sido objeto de modificaciones recientes en este rubro. En una resolución polémica que levantó diferentes críticas y opiniones, la Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados aprobó las modificaciones a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Dicha modificación “eliminó la facultad que tiene el IFT para sancionar a las radiodifusoras y televisoras que no cumplan con los lineamientos que emitan sobre las obligaciones mínimas para los defensores de las audiencias (Jiménez,

2017, 6 de abril). Tras esta modificación, la capacidad resolutoria del IFT queda reducida marginalmente y hasta cierto punto incompleta.

Finalmente, queda observar la capacidad de seguimiento que poseen los organismos para dar continuidad a las resoluciones y sanciones que emiten. En este sentido, por disposiciones legales registradas en el artículo 127 de la LFCE, ninguno de los organismos puede tener capacidad para la ejecución de las multas. Las atribuciones de la COFECE e IFT quedan acotadas a la definición de sanciones y multas de acuerdo con diversos criterios y ajustado con la importancia y gravedad del asunto que se trate. Lo más cercano que tienen a una continuidad está vinculado con los procedimientos de dispensa o reducción de sanciones o disminución del importe de dichas multas, pero nunca la capacidad de ejecución. En este sentido la capacidad de continuidad son poco claras para ambos organismos autónomos.

Tabla 3.3
Diferencias vinculadas a las metas

Componentes	COFECE	IFT
Objetivo	Convergente	Divergente
Resolución	Completa	Limitada
Continuidad	No clara	No clara

FUENTE: Elaboración propia

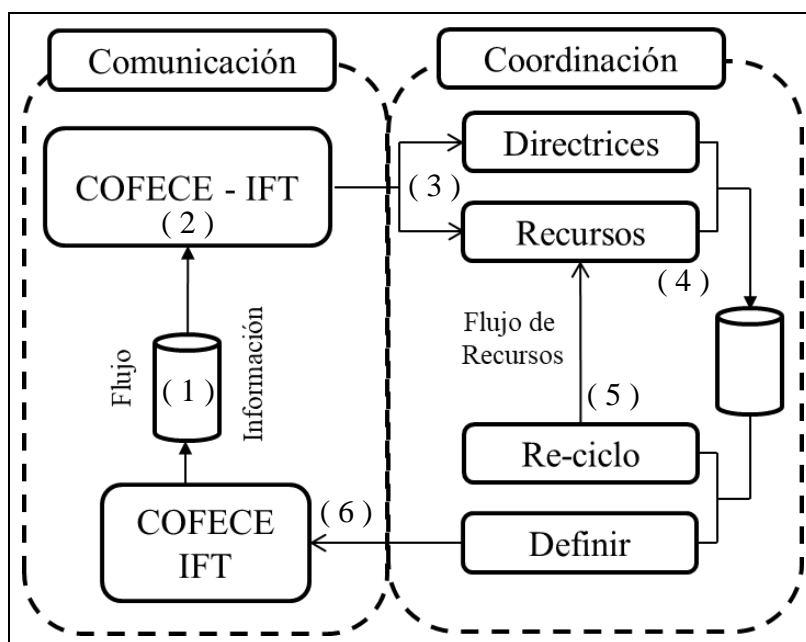
3.2.3. Riesgos: dificultades de información

Probablemente uno de los principales retos que enfrentan las organizaciones sea aquel vinculado con la existencia, tratamiento y correcto manejo de la información con que toman sus decisiones. Para la construcción de un canal adecuado para la coordinación es fundamental mejorar los canales de acceso de información, transferencia, expresión y deliberación entre los agentes, organismos u organizaciones.

El flujo de la información en cuanto recurso para la comunicación y coordinación exige hacer fluir la información bajo esas dos formas. El circuito puede partir de un mecanismo de comunicación específico que ya existe y está a cargo del tribunal (1) al exponer los casos que pueden ser asumidos por cualquiera de los dos organismos reguladores. Sin embargo, este primer mecanismo no puede seguir la misma ruta que hasta ahora (que ha sido la publicación de los casos), sino que puede exigir la evaluación

primaria de ambos organismos. Esta información primaria pasa por el filtro de la organización que representa cada actor (COFECE e IFT) donde la evaluación primaria tendría una división respecto de las preferencias (3) explícitas de cada organismo, relacionado con los recursos específicos (4) con que cada uno cuenta para dar su tratamiento y solución. Este proceso da espacio a construir un segundo mecanismo de comunicación y coordinación con una doble vía: puede ser asumido como recurso localizado (5) para volver a deliberar la acción entre los actores, o bien, la distribución directa (6) para cumplir el caso que se trate.

Esquema 3.1
Flujo de información para la coordinación entre organismos reguladores



FUENTE: Elaboración propia basado en Keizer (2001: 72)

Este tipo de flujo alcanza a reproducir un circuito que obliga, en mayor o menor grado, el involucrar a los actores y que se orillen a la deliberación (lo que implica orillarlos hacia la coordinación) y hacia la construcción de mejores escenarios de relación, comunicación y con ello también de mejora en coordinación. Pensando en flujos de esta naturaleza es posible alimentar un sistema de coordinación adecuado a las características de la Comisión y el Instituto. Después de revisar las ventajas y desventajas que tienen los principales esquemas de coordinación, los proyectos de coordinación construidos con base en las redes de trabajo puede ser uno de los mejores modelos de coordinación para

organismos enfocados en temas sectoriales y de competencia que tienen un rol particular como organismos autónomos (más aún al tratarse de OCAs en México) y que también puede ser extendida hacia otros agentes de participación en dicha coordinación (los cuales pueden incluir actores públicos como el caso del tribunal en cualquier caso de revisión y seguimiento, hasta aquellos actores particulares como pueden serlo los actores privados que son investigados por las autoridades). En el siguiente apartado son desarrollados estos elementos.

3.3. Esquemas de coordinación por red de trabajo

La relación entre COFECE e IFT puede producir un sistema de coordinación, pero en ello sólo pueden contribuir, al menos en un primer momento, la construcción de ciertas rutinas en aquellas áreas donde se comparten ciertas labores que son fijas o semi-fijas (definir algunas líneas de control, la planeación de presupuestos, algunos mecanismos procedimentales, legislaciones o mandatos compartidos), de rutina. Los esquemas de coordinación expuestos por Bouckaert, Peters y Verhoest (2010) pueden ser medianamente identificados en las diferentes facetas que la relación entre COFECE-Tribunal-IFT ha tenido a lo largo de los procesos de diferencias y resolución legal que se registran en los casos analizados.

Dado que los vínculos han pasado de la diferencia hasta la resolución del tribunal administrativo, siendo éste quien presenta la decisión final de asignación de funciones y atribuciones, es posible hablar de un sistema de coordinación de tipo jerárquico. Sin embargo, la naturaleza de los OCAs involucrados dificulta asumir este esquema como una explicación completa del fenómeno analizado (cada organismo tiene un reconocimiento constitucional de su autonomía y ello pone dificultades al control directo, aunque no niega la existencia de esas líneas de relativa autoridad que en los hechos representa el tribunal sobre los órganos reguladores).

El sistema de tipo jerárquico es una estructura que parece imperar en la actualidad, entre la COFECE y el IFT cuando tiene que participar el Tribunal especializado para dirimir diferencias; también es el esquema que podría reflejar de mejor manera la composición interna de los organismos autónomos en tanto organizaciones particulares (pero sólo como organizaciones independientes y su funcionamiento particular). Asimismo,

si bien este tipo de estructura parece ajustarse mejor a las necesidades de coordinación entre la COFECE y el IFT, la naturaleza de trabajo de estos organismos dificulta hacer de este proceso un programa iterativo. Es común que cada caso que llega a estos organismos sea revisado de manera particular y no todos los casos tienen la necesidad de un trabajo que implique la participación de ambas agencias.

Es necesario mantener la independencia y especialización que cada organismo busca en su inicio y una forma adecuada de mantener este requisito puede ser por medio de que cada actor mantenga su participación en calidad similar a cada uno de los participantes. El mejor esquema parece ser aquel desarrollado por medio de redes de trabajo. Este tipo de diseño puede ofrecer una alternativa de coordinación para organismos autónomos como COFECE e IFT. Esto en la medida en que el objeto de trabajo se sitúa no fuera de ellos, como en la observación jerárquica o de mercado, sino como parte de ellos y su trabajo.

Construir un proyecto de redes para la cooperación da espacio al trabajo conjunto de los OCAs de competencia y telecomunicaciones permite la participación eventual de agentes externos, las cuales pueden ser empresas involucradas en cada caso de atención (como sucede con las experiencias de concentraciones que han sido el material de controversia entre estos dos organismos). La participación de empresas ha sido considerada por ambos órganos reguladores, sólo que ha sido bajo un esquema de recompensas contra la sanción.¹⁵

Con estos componentes es posible construir un modelo de coordinación con la capacidad de ajuste que las tareas particulares tanto de la COFECE como el IFT requieren (Esquema 3.2). Esta representación considera en primer plano a los actores: tiene como eje medular a los organismos reguladores los cuales pueden construir un espacio para la coordinación desde las acciones o el flujo de comunicación (Esquema 3.1) que ya fue analizado. Estos actores están en relación indirecta con el tribunal especializado que

¹⁵ Tanto la COFECE como el IFT tienen en funcionamiento un Programa de Inmunidad. De acuerdo con el portal de la COFECE: “El Programa de Inmunidad y Reducción de Sanciones permite que cualquier persona o empresa que haya participado o se encuentre realizando acuerdos ilícitos con sus competidores reciba una reducción de las multas que le corresponderían y no será responsable penalmente, a cambio de información de los acuerdos y de su cooperación plena y continua con la COFECE”. Por su parte, el IFT refiere que este programa le permite “acoger a los agentes económicos que así lo soliciten, a obtener un beneficio en reducción de la sanción que se le podría imponer por haber incurrido o estar incurriendo en una práctica monopólica absoluta” y ser parte de diferentes beneficios por colaborar con la autoridad.

seguiría cumpliendo sus funciones de resolución, pero puede abrirse un espacio para que tenga un vínculo directo con el sistema de coordinación —dado que puede propiciar su desarrollo si adhiere a sus resoluciones el fomento de un método de desahogo que vaya más allá de la delimitación de responsabilidades o el permitir la atención paralela.

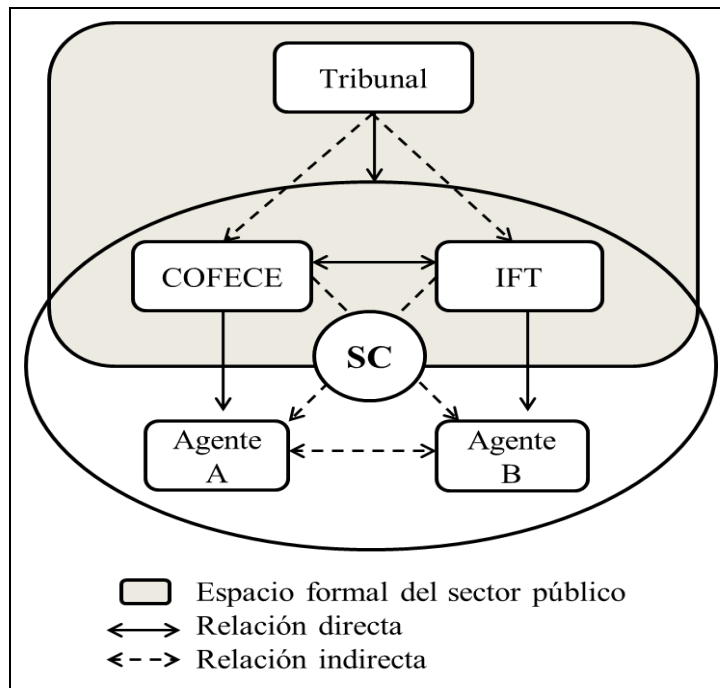
Tanto la COFECE como el IFT pueden tener estímulos para la coordinación, si las actividades comunes en ellos son expuestas. Esta labor requiere encontrar las tareas y funciones básicas para no introducir nuevas alteraciones y espacios para otra suerte de conflictos. El análisis de las tareas que de manera interna desempeñan las principales áreas de ambos actores pone sobre la mesa la presencia de la Autoridad Investigadora como eventual vía para la coordinación; esto en la medida que este instrumento de investigación existe en ambos organismos, cumplen funciones muy similares e incluso existe una preocupación conjunta por favorecer el trabajo cooperativo para la mejora de sus funciones.

Un tercer componente de beneficio que tiene este tipo de esquemas estriba en el hecho de dejar un espacio eventual para incorporar a otros actores (Agentes A y B) y que pueden ayudar a la mejora de su ejercicio en regulación y competencia. Hasta cierto punto, sólo se trata de incorporar de manera formal una práctica que ya existe. En efecto, cada organismo mantiene programas para facilitar el desahogo de sus investigaciones (como el Programa de Inmunidad), sólo se trata de re-funcionalizar los efectos de este programa para contribuir a un proyecto de mayores efectos.

De esta forma tanto la naturaleza diferenciada de los actores (como organismos autónomos), o bien dentro de la diferencia pública y privada de sus participantes siguen siendo conservadas. La coordinación mantiene la diferencia formal de sus participantes, los lazos son más notorios y las responsabilidades formales también siguen manteniendo la condición legal que hasta ahora han tenido en sus respectivos trabajos.

El problema que sigue estando presente es aquel que está ligado con la participación del Tribunal Especializado. Por su existencia, el Tribunal es la expresión de que un proceso de coordinación no tuvo éxito; este tribunal tiene una posición de jerarquía que eventualmente destina acciones y soluciona controversias. Por las atribuciones de este organismo, no es posible incorporar un esquema de coordinación desde esta figura de autoridad. Por otro lado, la situación política de los organismos autónomos pone barreras formales para la coordinación cuando el único referente político al que los OCAs se supeditan es el Congreso.

Esquema 3.2
Coordinación por redes de trabajo para la COFECE y el IFT



FUENTE: Elaboración propia con base en Bouckaert, Peters y Verhoest (2010)

Por ello, es conveniente explorar opciones de coordinación que hagan uso de una estructura en forma de red y que sitúe el factor de coordinación desde su interior. La construcción de un modelo de coordinación a nivel de subsistema puede ser una opción viable para organismos autónomos como la COFECE y el IFT. Siguiendo el esquema propuesto, existe un elemento sustancial para que el funcionamiento pueda ser llevado de una manera adecuada y correcta. Se trata del núcleo interno que aquí refiero como subsistema coordinador (SC).

3.4. Conclusión 3: Coordinación y sistema interno

México ha enfrentado una crisis de legitimidad en su aparato público, haciendo que su administración evolucione hacia un enfoque más orientador de los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales. En el desarrollo de un proceso típicamente descentralizador, la distribución de funciones ha sido una apuesta para hacer más eficaz el desempeño de la gestión pública. Los Organismos Constitucionalmente Autónomos son una forma particular de la transformación institucional del Estado mexicano, un agente

característico que incrementa el nivel de complejidad, sea por el incremento del número de participantes, así como por el tipo de relación política con el que se desempeñan.

La presencia de conflictos y perspectivas opuestas sobre un mismo tema ha marcado la relación entre este tipo de instituciones públicas. Aun cuando han sido creados bajo circunstancias muy similares, la COFECE y el IFT han registrado algunas diferencias respecto de sus análisis y resoluciones, las cuales sólo han tenido solución frente a órganos superiores, sin que ello garantice un mejor resultado (sea por la exclusión de alguno de ellos o bien por la aparente desconexión de sus rumbos). Por ello, las capacidades de coordinación que puedan construirse entre estos organismos reguladores adquieren relevancia, a la luz de una dinámica económica con mayor complejidad, mercados crecientemente diferenciados y marcados por la interacción progresiva entre manufactura y telecomunicaciones.

Analizados por los componentes centrales de la coordinación, la COFECE y el IFT, las acciones entre los organismos difieren respecto de sus rubros y criterios de decisión; en cuanto actores, la COFECE y el IFT son organismos independientes, con estructuras muy similares de manera política y organizacional (específicamente en relación con su Autoridad Investigadora). Finalmente, los objetivos y metas mantienen la diferencia más clara entre estos organismos, pero, en la medida que puedan tener espacio para la deliberación y definir metas de tipo operativo, su cercanía orgánica puede servir para la coordinación.

La coordinación entre organismos autónomos como la COFECE e IFT necesita construir un mecanismo interno para esos fines. Dada la similitud y cualidades que tiene la Autoridad Investigadora dentro de cada actor, es posible mejorar la capacidad de coordinación por medio de un subsistema de coordinación que tome como base esta unidad. La Autoridad Investigadora es un ente peculiar dentro de los actores autónomos tratados, pues es un espacio relativamente independiente y con cierta autonomía; elementos que hacen de este actor un espacio viable para formular un esquema de coordinación. De acuerdo con la naturaleza de sus actores, la coordinación tiene mayores probabilidades de ser efectiva si es construida a través de un sistema interno.

CAPÍTULO IV

4. Subsistema coordinador para organismos autónomos

De acuerdo con el análisis de coordinación para sistemas distribuidos (Schuppen, 2015), un subsistema de coordinación puede ser visto como un aparato de trabajo para organizar algunas operaciones o componentes elementales dentro de un sistema. Esta forma de trabajo corresponde con un esquema que tiende a ser menos vertical y permite considerar las acciones y sus actores como ejecutores pero también decisores entre los objetivos que persigue una organización. Dadas las condiciones de trabajo que son semejantes tanto en la COFECE como en el IFT, el área que puede ofrecer mayores posibilidades para construir este tipo de trabajo coordinado es el órgano de investigación y procedimientos: la Autoridad Investigadora.

La finalidad es participar de las tareas básicas de un área específica, en la medida que son funciones que definen el tipo de trabajo, investigación y juicio que desarrollan cada uno de los organismos autónomos, aun respetando las diferencias generales de cada organismo. Un subsistema de coordinación tiene características específicas que, al tiempo de formar un trabajo recíproco entre la COFECE y el IFT, mantiene las diferencias entre cada uno de ellos —porque en sus acciones respectivas existen líneas de apertura, desahogo y resolución de casos por medio de las unidades de investigación.

Siguiendo el esquema de coordinación propuesto en el capítulo anterior, una posibilidad mayor para la coordinación entre los OCAs referidos requiere la construcción de un subsistema de coordinación. El mecanismo de diseño, implementación y funcionamiento para este subsistema sigue la siguiente propuesta: i) la identificación de un esquema de base, ii) identificar el elemento común para iniciar el proceso de coordinación, iii) insertar el subsistema de coordinación, y iv) regular y ajustar el funcionamiento del subsistema por medio de los componentes centrales de la coordinación: acciones, actores y metas.

En el presente capítulo analizo los principales problemas que puede presentar un modelo de coordinación para el caso de los organismos autónomos —principalmente aquellos vinculados a los factores ambientales/institucionales, así como la dificultad eventual que representa la relación que cada organismo tiene entre su unidad de investigación y sus

respectivos órganos de gobierno. Acto seguido, expongo propiamente el diseño e implementación del subsistema propuesto, así como los posibles riesgos de este esquema de coordinación. Finalmente, enuncio algunas de las transformaciones que son necesarias para que este mecanismo interno pueda alcanzar cierto nivel de formalización, así como las barreras potenciales para que este mecanismo siga funcionando.

4.1. Subsistema coordinador

La coordinación entre los OCAs estudiados sólo puede construirse de manera interna. Por un lado, el Tribunal, por su naturaleza, favorece un ejercicio de aplicación jurídica frente a la diferencia que puede haber entre los actores; mientras que la naturaleza autónoma de los agentes no permite la imposición directa de un mecanismo de funcionamiento que pueda alterar su deliberación técnica y de gobierno.

Aun cuando la COFECE y el IFT tienen actividades similares dentro del área de intersección de sus labores, cada uno de ellos constituye un sistema independiente y sus departamentos internos pueden ser vistos como subsistemas con sus jurisdicciones específicas. Dado que en ambos organismos podemos encontrar espacios, actividades similares (lo que podemos señalar como subsistemas), lo que resulta necesario es construir un eje que coordine ese tipo de subsistemas. Al fin y al cabo se trata de un ejercicio para coordinar un esquema de actores autónomos en pequeña escala, considerando que estos subsistemas tienen dentro de sí algunos elementos que los identifican como parte de los actores a quienes ayudan.

Aquí vale recordar que entre ambos actores existe un subsistema diferenciado y que cuenta con reconocimiento formal, con actividades muy similares entre ambos organismos y que bien puede situarse dentro de la intersección de los dos participantes reguladores. La autoridad investigadora es un subsistema exclusivo dentro de los actores autónomos: participa de actividades sustanciales en cada organismo, al momento que por sí mismo constituye un espacio relativamente independiente que goza de autonomía. El desarrollo de este posible detonante para un esquema de coordinación será objeto del próximo apartado.

4.2. Factores para construir un subsistema coordinador

Siguiendo la doble relación entre los componentes de la coordinación (acciones-actores y actores-metas), es posible identificar el componente ambiental (institucional) e individual (actores) que son de interés central para construir un subsistema de coordinación. En primer lugar, el ambiente para desarrollar este sistema de coordinación tiene por sí mismo un factor común: está situado al interior de los OCAs de regulación y competencia, independientemente de que el IFT sólo comparta un segmento sobre la vigilancia de la competencia o que la COFECE carezca de atribuciones sobre el sector de telecomunicaciones. Este es un espacio para que la coordinación pueda tener lugar.

La Autoridad investigadora (AI) es un espacio individual y diferenciado. En ambos casos, la AI tiene autonomía técnica y de gestión, por lo que este ambiente institucional tiene características similares a las de sus respectivas organizaciones. Al mismo tiempo, su naturaleza de independencia hace que la AI se convierta en un actor más dentro de la relación institucional —en cierto sentido, este órgano de investigación y desahogo en los procesos de la COFECE e IFT, puede ser visto como un agente autónomo dentro de otro. Ello puede plantear nuevas dificultades en la relación que hay entre los organismos autónomos, así como dentro de ellos.

En cierta forma, la AI juega una suerte de balance para la coordinación: por un lado, tiene factores positivos para formular un subsistema de coordinación (particularmente respecto de las tareas similares que llevan a cabo dentro de sus respectivos espacios). De manera opuesta, presenta riesgos respecto de la manera en que se relaciona cada AI con sus respectivos órganos de gobierno. Esta circunstancia puede ser vista como una dificultad inicial (en la medida que la misma agencia tendría facultades de investigación y su eventual resolución frente al Pleno).

Un sistema interno para la coordinación trata de construir una suerte de interacción en el núcleo de dos secciones internas de los OCAs, para que puedan afianzar un proceso de socialización y coordinación en el futuro. Si bien la interacción funcional es por principio una necesidad, también es por sí misma un proceso de construcción. En efecto, si la coordinación busca neutralizar las diferencias que distan a estos organismos autónomos,

entonces el subsistema de coordinación expresa una parte de los componentes para tener un escenario común de acción.

Este esquema de interacción mantiene los factores mínimos de la investigación en cada OCA, pero con la opción de ser un área de experiencia compartida y resultados muy similares. A continuación expongo los elementos específicos que pueden integrar este modelo interno de gestión, así como las actividades específicas que soportan a cada etapa del proceso, desde su diseño y formulación, hasta su implementación y ajuste.

4.3. Diseño e implementación de un subsistema coordinador

El subsistema de coordinación que aquí está desarrollado parte de dos grandes etapas: una que involucra la formulación-diseño del mecanismo y otra que considera su implementación-ejercicio. En primera instancia se trata de seleccionar un esquema de base y un elemento común dentro del mismo. En un segundo plano, las tareas generales son insertar el mecanismo de coordinación interno y hacer las modificaciones necesarias durante su ejecución, esto por medio de la interacción entre los elementos generales de la coordinación.

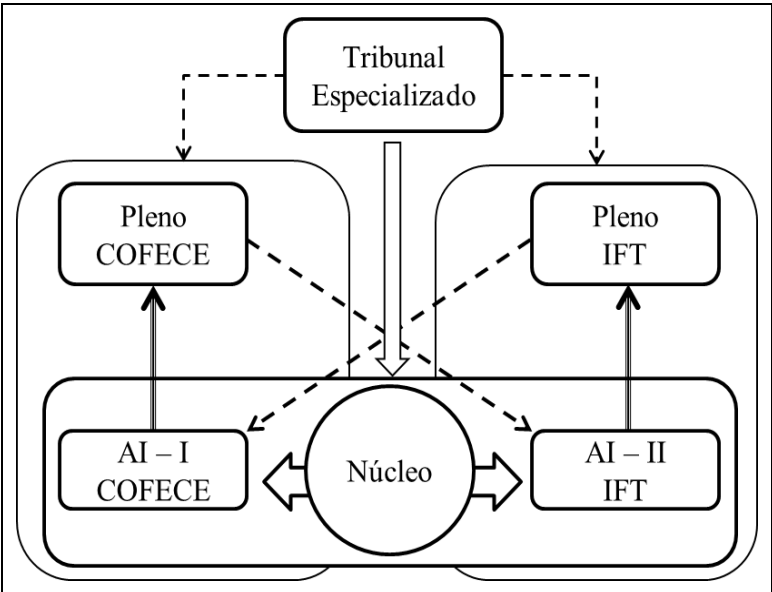
En el capítulo anterior fueron expuestos algunos elementos que hacen que un diseño de coordinación tenga mayores posibilidades de éxito entre los organismos autónomos cuando está formulado bajo el modelo de redes de trabajo. Las respectivas autoridades de investigación pueden fungir como órganos independientes y tienen la facultad de vigilar, pero también la facilidad para coordinar esfuerzos con quienes son objeto de la misma investigación que realizan. El programa de inmunidad —que ofrecen a los actores que son objeto de su investigación— constituye una forma de colaboración que puede ser dirigida de manera funcional. En este sentido, el esquema de redes permite conjuntar el trabajo de diferente tipo de actores: organismos autónomos (COFECE e IFT), autoridades investigadoras, actores privados (investigados y demás participantes del ámbito privado) y, eventualmente, el Tribunal como observador jurídico de la Administración Pública.

Ahora bien, si partimos del componente básico que tienen la COFECE y el IFT dentro de sus estructuras orgánicas, un subsistema podría partir de la interacción de las autoridades encargadas de investigación en cada una de ellas. Esta interacción constituye el

núcleo del subsistema de coordinación —finalmente cada organismo de investigación pertenece a su organismo autónomo y cada uno tiene un órgano de gobierno particular. De esta forma, un intento por promover la coordinación desde este nivel podría partir de la conexión que pueda existir entre la Autoridad Investigadora de la COFECE (AI-I) y la Autoridad Investigadora del IFT (AU-II).

Es posible que las Autoridades I y II se vinculen, pasando del compartir información y experiencias, hasta el construir rutinas que favorezcan el desarrollo de sus propias actividades. La meta está en entrelazar las estructuras al tiempo de construir un sentido compartido por la coordinación para el cumplimiento de metas conjuntas. La AI tiene procesos básicos que parecen independientes del tipo de organismo autónomo que se trate (tiene la facultad de dar espacio a las denuncias, así como conducir investigaciones; en sentido conjunto, tiene la capacidad de requerir informes y documentos necesarios, citar a declarar a quienes tengan relación con los asuntos y, en su caso, realizar visitas de verificación). Este organismo de investigación tiene capacidades independientes respecto de su desempeño y funcionamiento.

Esquema 4.1
Modelo de subsistema coordinador



FUENTE: Elaboración propia

El diseño del modelo (Esquema 4.1) integra dos unidades de investigación que constituyen el núcleo del modelo, dos organismos autónomos (cada uno de ellos como actor independiente y bajo esquemas diferenciados, tanto en regulación sectorial como en competencia económica), así como un organismo externo (representado por el tribunal especializado). A continuación describo la forma en cómo este modelo de coordinación puede funcionar (a través de sus elementos comunes) y cómo puede ser regulado o ajustado (por medio de la relación que existe entre sus partes).

4.3.1. Componentes comunes

En este modelo de coordinación es posible identificar tres elementos comunes, cada uno relacionado con las partes integrantes de la coordinación: con las acciones es posible ubicar el proceso de manera técnica; con los actores, su calidad y nivel de independencia; así como con la capacidad para definir rumbos de acción respecto de los objetivos generales.

En primer lugar, al tener dos estructuras muy similares, el primer elemento común es, por sí mismo, la presencia de una figura como la autoridad investigadora —con atribuciones similares e incluso con formas de acción y sanción por parte de este agente interno. La AI llega a manejar los mismos recursos técnicos y vínculos con otros órganos de la organización, sea COFECE o IFT —debido a la cercanía de sus estructuras, es posible que entre ellos exista una relación cruzada en el futuro.

En segundo lugar, si los órganos de investigación pueden poner en ejercicio una estrategia de coordinación, es probable que las diferencias que los organismos exponen frente al tribunal especializado no tengan que llegar a esas instancias. Sin embargo, también está el riesgo de que la relación que tiene la investigación con su respectivo órgano de gobierno (Pleno) genere diferencias entre la apreciación desde los órganos de dirección y la perspectiva más técnica desde la unidad de investigación.

Como tercer elemento está la deliberación en las metas y objetivos. Desde la perspectiva de sus titulares, hay una preocupación compartida por la mejora de sus prácticas y la reducción de costos que implica el llegar a instancias de tribunal. No obstante, la relación de autonomía técnica y de gestión que tienen las AI podría dificultar la noción de transparencia y objetividad que existe para el subsistema de coordinación. De

esta manera, si bien existe un incentivo para conformar un organismo investigador con presencia estable en ambos organismos, la única limitación que contempla la ley está en que el desempeño de su ejercicio no se pueda garantizar bajo esquemas de imparcialidad y sujetándose a los principios de legalidad.

Finalmente hay un reto que también puede ser visto como un elemento común; en este caso, en los retos internos que enfrentan. La autoridad por generalidad enfrenta las críticas de aquellos que ponen en duda su objetividad al pertenecer a la misma institución que forma parte de la investigación y de los resultados en forma de juicio posterior. En este sentido la coordinación también ofrece ventajas a la autoridad si se establece un criterio de observación junto con el Pleno. De esta forma, la efectividad se vería estimulada por la vigilancia del Pleno y la legitimidad podría verse reforzada.

4.3.2. Relaciones y vínculos orgánicos

En correspondencia con los componentes de la coordinación, es posible identificar tres relaciones y vínculos centrales. Por un lado está la relación inmediata entre las agencias de investigación. Entre las respectivas autoridades de investigación se daría una suerte de relación técnica, por las actividades básicas que comparten y que pueden fomentar un mecanismo coordinador desde un lado técnico de las operaciones realizadas. Quizá sea uno de los puntos definitorios, donde la relación directa de las AI da forma al núcleo del subsistema, haciéndolo de manera técnica.

Con esta relación dentro del núcleo es posible cubrir una de las dificultades que llevaron a la COFECE y el IFT ante los tribunales especializados: la definición de alcances y atribuciones para atender un caso específico desde la perspectiva de la regulación y la competencia económica. Con este tipo de vínculo se da por sentada la participación de cada OCA (superando así la resolución del tribunal en el primer caso de concentración) y con la opción de que esta participación esté vinculada en mayor o menor grado por medio del subsistema (dando espacio a la interacción entre OCAs y no sólo a que emitan opiniones como órganos aislados).

Un segundo vínculo está en la transformación que puede tener cada unidad de investigación con sus respectivos órganos directivos. Se trata de una relación peculiar, ya

que la unidad de investigación goza de autonomía pero está bajo la jurisdicción de los órganos de gobierno y de las organizaciones a las que pertenecen. Esta es una relación que enfatiza el trabajo entre los OCAs (de manera interna por medio de la AI en cada uno de ellos) y que busca reducir los posibles riesgos de ser un grupo de trabajo que, al tiempo que desarrolla una investigación, también toma parte de la elaboración de juicio en aquellas resoluciones que así lo requieren.

Una solución que puede ofrecer beneficios de objetividad está representada por la relación indirecta que los órganos de gobierno de un OCA pueden tener sobre la unidad de investigación del otro OCA, esto a través de la participación cruzada que tiene la Autoridad Investigadora en el subsistema de coordinación. Esta relación puede solucionar los problemas registrados a nivel de Pleno (gobierno) a la hora de definir las propias capacidades para atender un caso en específico y no tomar decisiones en el Pleno sólo con información particular, tal y como sucedió en el segundo caso de concentración, donde el Pleno de la COFECE se considera competente para el caso y el Pleno del IFT, considerándose igualmente competente, niega en primera instancia la participación del otro OCA.

Finalmente, el tercer vínculo trata de la participación que tiene el tribunal con cada uno de los OCAs a través del subsistema de coordinación. El tribunal tiene el papel formal por excelencia, dadas las características que posee para desahogar procesos contenciosos entre los OCAs. En la medida en que el tribunal incorpore la perspectiva de la coordinación a sus resoluciones, mayores capacidades de trabajo conjuntos habrá entre los OCAs y, eventualmente, las necesidades de su participación y trabajo de resolución tenderá a ser menor. El principal riesgo con este lazo consiste en que el tribunal adopta el papel de ser el promotor formal de la coordinación y no tenemos elementos para intuir los elementos con que este actor cuenta para fomentar este tipo de soluciones y ello sólo representa un nivel de incertidumbre siempre presente (por ello cierta delegación de colaboración coordinada hacia los OCAs puede ser una manera de incentivar la coordinación y los resultados que de ello pueden suceder).

4.4. Modificaciones básicas para la formalización

Como actividad específica, el principal cambio que es necesario efectuar consiste en sistematizar la coordinación como parte de un proceso administrativo que sea estable entre dos organismos política y orgánicamente independientes. La coordinación requiere un cambio interno que no tiene garantizada su estabilidad formal y el principal riesgo está en desarrollar un ejercicio de cooperación con relativa estabilidad de cara a casos específicos. De esta forma, es necesario dar espacio a que todos los casos que puedan involucrar a los dos OCAs permitan al menos una participación u opinión general de su perspectiva.

La formalización es un proceso normalizado; no obstante, se trata de una dinámica que no puede ser permanente, puesto que está obligada a una retroalimentación. Formalizar cierto nivel de cooperación entre los actores exige que tanto la COFECE como el IFT incluyan dentro de sus resultados una suerte de balance de trabajo que pueda estar dirigido hacia el pleno del organismo con quien colaboró. Con ello sería posible fomentar espacios para el intercambio de información y experiencias de trabajo que están conectados con los niveles de gobierno en cada OCA (estimulando así las dinámicas de trabajo dentro de cada organismo con sus propios subsistemas y áreas).

Debido a los componentes de la coordinación, es normal que las acciones de los organismos difieran entre rubros y criterios de decisión. En cuanto a actores, la COFECE y el IFT son organismos independientes, con estructuras similares en áreas específicas (espacio ideal para la coordinación), mientras que el componente de los objetivos y metas delimitan perspectivas y distinguen a los organismos (dificultando hasta cierto grado el formalizar la coordinación). De esta forma, cada ejercicio de coordinación se convierte en una práctica particular. Sin embargo, esto no representa una limitación a la formalización, dado que los eventuales componentes del núcleo de coordinación ya están prácticamente habituados al tratamiento particular de los casos (consideran que cada uno de los casos es único y con características que constituyen investigaciones particulares).

Con el desarrollo de una perspectiva regulatoria, la participación del Estado transforma sus espacios de acción. Si la coordinación forma parte de las características de los organismos autónomos, el cambio esencial estriba en fomentar una coordinación lo suficientemente técnica para mantener sus prácticas y cada vez más reflexiva para

garantizar su efectividad en el ejercicio. Para que esta construcción real exista es necesario construir prácticas de socialización entre los organismos (AI-I y AI-II), para que de los organismos autónomos en cuestión constituyan el centro básico de la forma de coordinación.

Las capacidades de coordinación que puedan construirse entre estos organismos reguladores adquirirán relevancia en la medida que puedan anticipar las dificultades que enfrentarán, ante las constantes modificaciones de la dinámica económica contemporánea. Ante el supuesto de que los mercados son mucho más estrechos, con una diversidad de productos y servicios, la transformación legal para el diseño, construcción e implementación de un (sub) sistema de coordinación se vuelve altamente necesario.

4.5. Conclusión 4: Coordinar y formalizar la cooperación

Un subsistema de coordinación puede ser un mecanismo de trabajo menos vertical, que tiene como finalidad participar de las tareas básicas de un área específica (tipo de trabajo, investigación y resolución que desarrollan cada uno de los organismos autónomos tratados), respetando las diferencias generales de cada participante.

El mecanismo de diseño, implementación y funcionamiento de un subsistema coordinador puede seguir una ruta de cuatro etapas: i) identificar un esquema de base, ii) identificar el elemento común para iniciar el proceso de coordinación, iii) insertar el subsistema de coordinación, y iv) regular y ajustar el funcionamiento del subsistema por medio de los componentes centrales de la coordinación: acciones, actores y metas.

Un sistema interno para la coordinación trata de construir una suerte de interacción en el núcleo de dos secciones internas de los OCAs, para que puedan afianzar un proceso de socialización y coordinación en el futuro. Para ello, es posible que las Autoridades Investigadoras (COFECE-IFT) se vinculen, pasando de compartir información y experiencias, hasta construir rutinas que favorezcan el desarrollo de sus propias actividades. La meta está en entrelazar las estructuras al tiempo de construir un sentido compartido por la coordinación para el cumplimiento de metas conjuntas, pero el sentido práctico de la coordinación requiere de su formalización, en el fondo es una manera formal de conjuntar la cooperación de los organismos autónomos en el desarrollo de sus funciones.

Conclusiones

La coordinación siempre aparece al hacer referencia a cualquier plano que incluya el factor colectivo. En tanto actividad específica, ha sido sistematizada como parte de un proceso administrativo. La coordinación es un proceso interno que está inmediatamente asociado con el proyecto político particular que haga uso de ella. Por eso la descentralización y la transformación del Estado mexicano han hecho de la falta de coordinación entre organismos autónomos un problema de relevancia capital.

Con el desarrollo de una perspectiva regulatoria, la participación del Estado transforma sus espacios de acción. De esta manera, es posible afirmar que la regulación complementa el funcionamiento del mercado, ante las imperfecciones inherentes que sufre el espacio de intercambio. Si la coordinación forma parte de las características de los organismos autónomos, es necesario fomentar una coordinación cada vez menos técnica y cada vez más reflexiva. Para que esta construcción real exista es necesario construir prácticas de socialización, para que de esta forma se ponga a los actores en el centro de la coordinación misma como actividad.

La relación entre organismos constitucionalmente autónomos en México no siempre ha sido armoniosa ni necesariamente estable. Creados durante la década de 1990, ambos organismos respondieron a dinámicas de transformación de un modelo económico, caracterizado por la privatización de las empresas públicas, y orientado hacia el redimensionamiento del Estado. La formación de mecanismos de regulación y competencia económica, si bien implica un proceso más o menos definido (sea por su delimitación de funciones o por sectores específicos de acción), también implica asociar un problema bajo un marco de estudio único o parcial. Los organismos autónomos figuran como depositarios o responsables de las actividades emprendidas por el Estado.

Las capacidades de coordinación que puedan construirse entre estos organismos reguladores adquieren relevancia crucial a la luz de las complejidades que rodean la dinámica económica contemporánea, donde los mercados son mucho más estrechos y se congregan una diversidad de productos y servicios, muchas veces diferenciables por características asociadas con los servicios complementarios.

Dentro de la descomposición analítica de sus componentes, la coordinación tiene aquí las acciones específicas de atención entre dos organismos que difieren en algunos de sus rubros y criterios de decisión. En cuanto actores, la COFECE y el IFT son organismos independientes entre sí que tiene una estructura muy similar; por otro lado, son los objetivos y metas entre ambos OCAs los que mantienen la delimitación más clara entre estos organismos.

Un esquema de coordinación puede tener tantos mecanismos e instrumentos de coordinación como casos particulares de aplicación puedan encontrarse. No hay un modelo de coordinación permanente, sólo podemos recurrir a estructuras más o menos estables. Los esquemas de mercado pueden servir para los fines de un esquema de coordinación, pero están limitados por el hecho de que el objeto (mercado) de atención de los organismos autónomos no es un elemento estable (cada caso de atención). Por su parte, los esquemas de coordinación por redes de trabajo ofrecen mayores beneficios.

El mecanismo tiene mayores posibilidades en un componente. La autoridad investigadora tiene a su cargo el desahogar las etapas de investigación y es parte en el procesamiento seguido bajo la forma de juicio. En ambos organismos, la Autoridad Investigadora (AI) tiene un titular dentro de la estructura orgánica, con acceso a los recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones.

Un subsistema de coordinación para organismos autónomos construye un mecanismo de trabajo en sus componentes elementales. La finalidad es participar de las tareas básicas en la medida que son funciones que, aun respetando las diferencias generales de cada organismo (por naturaleza y área de atención, por ejemplo), definen un tipo de trabajo conjunto.

Bibliografía

- ABRAMSON, M. y R. Mittu. (2006). "Multi-Agent Coordination in Open Environments" en Mailler, R., P. Scerri y R. Vincent (Eds.) *Coordination of Large-Scale Multiagent Systems*. United States of America: Springer.
- ACKERMAN, John M. (2010). "Organismos Autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina (Homenaje al Dr. Emilio Rabasa)" en Carpizo (Coord.). *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas*. México: IJ-UNAM.
- _____ (2007). *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*. México: Siglo XXI Editores / UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ALCHIAN, A. y W. Allen. (1983). *Exchange & Production. Competition, Coordination & Control*. (3rd Ed.) California: Wadsworth Publishing Company.
- ALDEWERELD, H. *et al.* (2016). "Conceptual Map for Social Coordination" en Aldewereld, Boissier, Dignum, Noriega y Padget (Eds.). *Social Coordination Frameworks for Social Technical Systems*. DOI: 10.1007/978-3-319-33570-4.
- ALLISON, Graham T. (1984). "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?" en R. Stillman (Ed.). *Public Administration. Concepts and Cases*. Boston: Houghton Mifflin [versión en español en Schafritz y Hyde (Eds.), *Clásicos de la Administración Pública*, en la traducción de Fondo de Cultura Económica].
- ANDERSON, C. (1992). "Diseño político y representación de intereses" en Schmitter, P. y G. Lehmbruch (coords.). *Neocorporativismo*. España: Alianza editorial.
- ARROW, H., J. McGrath y J. Berdahl. (2000). *Small groups as complex systems: Formation, coordination, development, and adaptation*. United States of America: Sage Publications.
- BEDROUNI, A., A. Berger, J. Boukhtouta y R. Mittu. (2009). *Distributed Intelligent Systems. A Coordination Perspective*. DOI: 10.1007/978-0-387-77702-3
- BÖTTCHER, Roland. (1996). *Global Network Management: Context, decision making and coordination*. Wiesbaden: Gabler.
- BOUCKAERT, G., G. Peters y K. Verhoest. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. New York: Palgrave Macmillan.

- BÜCHS, M. (2007). *New Governance in European Social Policy: The open method of coordination*. United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- CABRERO M., Enrique. (2007a). *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema: El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales*. Documento de trabajo núm. 197. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México: CIDE.
- _____ (2007b). *Para entender: el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra.
- _____ (1997). *Del administrador al gerente público: un análisis de la evolución y cambio de la administración pública, y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales*. México: INAP.
- CÁRDENAS G., Jaime. (1996). *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. México: UNAM
- COFECE. (2017). Portal electrónico de la Comisión Federal de Competencia Económica. Sitio disponible en la siguiente dirección: <https://www.cofece.mx/cofece/>
- _____ (2016-1). *Reporte de resultados del SEDI de la COFECE, correspondiente al primer semestre de 2016*. Documento disponible en la siguiente dirección: https://www.cofece.mx/cofece/images/Transparencia/Informes/2016-1S_Reporte_SEDI_COFECE.PDF
- CFCE. (ST-CFCE-2015-253). Oficio presentado en la Oficialía de Partes del Instituto con fecha dieciocho de septiembre de dos mil quince.
- _____ (2014). Acuerdo No. CFCE-148-2014. *Acuerdo mediante el cual el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica emite el Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica*. DOF-8 de julio de 2014.
- CHISHOLM, D. (1989). *Coordination Without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*. Berkeley: University of California Press. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://ark.cdlib.org/ark:/13030/ft4d5nb38m/>
- CHOKSHI, N. y D. McFarlane. (2008). *A distributed Coordination Approach to Reconfigurable Process Control*. London: Springer.
- CHRISTENSEN, T., Laegrid, P., Roness, G.P., y Rovik, K.A. (2007). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. New York: Routledge.

- COFEMER. (2016). *Impacto de la Reforma en Competencia Económica: Análisis del marco regulatorio y fortaleza institucional*. México: Secretaría de Economía. Disponible en:
http://www.cofemer.gob.mx/variados/adjuntos/2016.02.09/Diagnosticos_ASF/2_Stre/7_Diagnostico_COFECE.pdf
- COOPER, Russell W. (1999). *Coordination Games: Complementarities and Macroeconomics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CROWSTON, Kevin, Joseph Howinson & James Rubleske (2004). “Coordination Theory: A Ten-Year Retrospective” en P. Zhang & D. Galletta. (Eds.) *Human-Computer Interaction in Management Information Systems*. Disponible en <http://repository.cmu.edu/isr/485/>
- DUSSAUGE, Mauricio I. (2015). “Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos” en *Revista de Administración Pública*. Vól. L. núm. 3. México: INAP.
- EASTON, David. (1965/1999). *Esquema para el análisis político*. Octava reimpresión. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- FAYA, Alejandro (2010). *Fortalecer a los reguladores: cambiando las reglas del juego en México*. México: USAID.
- FEINTUK, M. (2010). “Regulatory Rationales Beyond the Economic: In Search of the Public Interest” en Robert Baldwin, Martin Cave, and Martin Lodge (eds.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Great Britain: Oxford University Press.
- FORBES (2015, 15 de abril). “Nokia compra Alcatel-Lucent por 16,600 mdd”. Disponible en la siguiente dirección: <https://www.forbes.com.mx/nokia-compra-alcatel-lucent-por-16600-mdd/>
- GODÉ, Cecile. (2016). *Team Coordination Extreme Environments. Work practices and technological uses under uncertainty*. (Focus – Innovation, entrepreneurship and management series). London: Iste-Weley.
- GULICK, Luther. (1937/1981). Notes on the theory of organization, en Mosher, F. (Ed.). *Basic literature of American Public Administration, 1787-1950*. New York: Holmes & Meier.

- IFT (2016a). *Estatuto orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones*. Última modificación publicada DOF 17-10-2016.
- _____ (2016b). *Evaluación anual 2015 del Instituto Federal de Telecomunicaciones*. Mayo, 2016. Disponible: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/informes/evaluacion-del-desempenio-ift-2015-accesible.pdf>
- _____ (210915/404). *Versión pública del acuerdo p/ift/210915/404. De la sesión del pleno del instituto federal de telecomunicaciones en su xix sesión ordinaria del 2015, celebrada el 21 de septiembre de 2015*. Disponible en la siguiente dirección: http://apps.ift.org.mx/publicdata/Version_Publica_UCE_P_IFT_210915_404.pdf
- _____ (90/2015). *El ift autoriza la concentración de Nokia Corporation y Alcatel Lucent*. Disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/comunicadoift90.pdf>
- _____ (s.f.). *Documento de planeación estratégica del Instituto Federal de Telecomunicaciones*. Documento disponible en la siguiente dirección: http://www.ift.org.mx/sites/default/files/planeacionestrategica_ift.pdf
- JIMENEZ, Horacio. (2017, 6 de abril). “Aprueban reformas para retirar a IFT facultades”. *El Universal*. Versión electrónica en la siguiente dirección electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/2017/04/6/aprueban-reformas-para-retirar-ift-facultades>
- JORDAN, A. y A. Schout. (2006). *The Coordination of the European Union*. New York: Oxford University Press.
- KEIZER, P. (2001). “Coordination and Communication” en Kuper, G., E. Sterken y E. Wester (Eds.). *Coordination and Growth: essays in honour of Simon K. Kuipers*. New York: Springer. DOI: 10.1007/978-1-4615-1549-4.
- KLEIN, D. (2012). *Knowledge and Coordination. A Liberal Interpretation*. New York: Oxford University Press.
- KOOP, Christel & Martin Lodge. (2014). *Exploring the co-ordination of economic regulation*. *Journal of European Public Policy*, 21:9, 1311-1329, DOI: 10.1080/13501763.2014.923023

- LASSWELL, H. (1951/1992). “La orientación hacia las políticas” en Aguilar V. L., (Ed.). *El estudio de las políticas públicas*. Colección de Antologías de Política Pública, Primera Antología. México: M.A. Porrúa.
- LFCE. (2013). Ley Federal de Competencia Económica.
- MAJONE, Giandomenico y Antonio la Spina. (1993). “El Estado regulador” en *Gestión y Política Pública*. Vol. II, núm. 2, julio-diciembre.
- MALONE, Thomas W. (1988). “What is Coordination Theory?” en *National Science Foundation Coordination Theory Workshop*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.
- MARCH, James y Johan Olsen. (1993). “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política”, en *Zona Abierta*. 63/64. España: Closas-Orcoyen.
- MARTÍNEZ, Carla. (2015, 14 de marzo). *IFT y Cofece van a resolver la operación AT&T-Time Warner*. Información disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/telecom/2017/03/14/ift-y-cofece-van-resolver-la-operacion-att-time-warner>
- MATTA-CHAUDHURI, M. (1990). “Market Failure and Government Failure” en *The Journal of Economic Perspectives*, 4(3). Información disponible en la siguiente dirección: <http://www.jstor.org/stable/1942927>
- MATUTE, Carlos (2015). “Los Organismos Autónomos Constitucionales. La evolución de la División de Poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional” en *Revista de Administración Pública*. Vól. L. núm. 3. México: INAP.
- MENA, Carlos y Ricardo Salgado. (2017, 01 de junio). “La Autoridad Investigadora: Cofece e IFT por la competencia”. El Universal. Versión electrónica disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/colaboracion/carlos-mena-labarthe-y-ricardo-salgado-perrilliat/cartera/2017/06/1>
- NUÑEZ Melgoza, J. (20 de marzo de 2017). “Cofece e IFT: delineando responsabilidades”. *El Economista*. Columna Especial (Empresas). México.
- O’DONNELL, Guillermo. (2007). “Hacia un Estado de y para la democracia”, en *PNUD, Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. PNUD: Lima, 25-62.

- OSSOWSKI, Sascha. (1999). *Co-ordination in artificial agent societies: social structures and its implications for autonomous problem-solving agents*. Berlin: Springer-Verlag.
- PARDO, M. C. (2010). “El Estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación?” en Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.). *Instituciones y procesos políticos. Los grandes problemas de México*. Tomo XIV. 1a. ed. México: El Colegio de México.
- _____ (2014). *Una mirada de conjunto de la administración pública en México*. México: Colmex
- PEF. (2017). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017*. Documento disponible en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_ppef2017
- RAMÍREZ de la Cruz, Edgar E. (2012). “Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, 27(2). México.
- REPETTO, Fabián. (2005). *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública. Documento disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000003/3246.pdf>
- SCUMACHER, M. (2001). *Objective coordination in multi-agent system engineering: design and implementation*. Germany: Springer.
- SCHUPPEN, J.H. (2015). “What is Coordination Control?” en Schuppen, J.H. y Villa, T. (Eds.). *Coordination Control of Distributed Systems*. Switzerland: Springer.
- SEGOB. (2016). *Reforma de competencia económica*. México: Gobierno de la República. Documento disponible en la siguiente dirección: <http://reformas.gob.mx/reforma-en-competencia-economica/que-es>
- _____ (2015). Proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2015. Información disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/antPPEF2015/rautonomos.html>

- SIGLER, E. (15 de octubre de 2015). "IFT gana primer caso a la Cofece en materia de competencia". *El Financiero*. México.
- SIMON, Herbert A. (1949/1970). *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. (2nd. Ed.) Madrid: Aguilar.
- STIGLER, G.J. (1990). "La teoría de la regulación económica" en CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. Núm. Extraordinario, septiembre. Pp. 81-115.
- TILLY, Charles. (1991). *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Ariel
- UGALDE, Luis C. (2014). "En la marea de la baja calidad del Estado" en *Revista Nexos*. Versión electrónica disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=20787>
- UGALDE, Valentín. (2008). "Órganos Constitucionales Autónomos", en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29.
- VALDÉS Ugalde, Francisco. (1997). *Autonomía y legitimidad: los empresarios, la política y el estado en México*. México: Siglo XXI Editores / UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- VUKOVIC, Siniša. (2016). *International multiparty mediation and conflict management: challenges of cooperation and coordination*. London: Routledge.
- WEIMER, D. y Aidan R. Vining (2010). *Policy Analysis. Concepts and practice*. Boston: Longman
- WILSON, Woodrow. (1887/1981). The study of administration, en Mosher, F. (Ed.). *Basic literature of American Public Administration, 1787-1950*. New York: Holmes & Meier.
- WITT, M. (2006). *Changing japanese capitalism: societal coordination and institutional adjustment*. New York: Cambridge University Press.