Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es). ❖ D.R. © 1997, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.

CIDE

NÚMERO 70

María de Lourdes Amaya Ventura

OPORTUNIDADES Y OBSTÁCULOS PARA LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO: EL CASO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA

Introducción

El proyecto dentro del cual se inscribe este trabajo tiene como objetivo central el realizar un análisis comparativo entre tres comisiones reguladoras de mercado, tomando como punto de partida la característica común de autonomía. Como se explicará más adelante, se parte de la idea básica de que la autonomía es un atributo fundamental para el adecuado funcionamiento de estas agencias, las cuales a su vez juegan un importante papel en la implementación de la estrategia económica actual orientada hacia el libre mercado.

A través del estudio de estas Comisiones se pretende clarificar las condiciones tanto institucionales como contextuales que afectan a cada una de ellas en el aspecto de la autonomía, con el fin de identificar diversas variables, tanto de tipo endógeno como exógeno, que sean determinantes para la misma a través de la revisión de algunos casos atendidos por la Comisión correspondiente. La identificación de variables es, por tanto, el objetivo particular del presente documento, sin pretender todavía hacer una evaluación de la autonomía de la agencia que nos ocupa. Esto debe quedar claro ya que las Comisiones que se analizan en este proyecto son dependencias cuya creación es muy reciente como para plantear un objetivo de tal alcance. En este documento se tratará específicamente la Comisión Federal de Competencia (CFC).

El marco de análisis se construye abordando primeramente las dos vertientes principales en el estudio de las agencias reguladoras: teoría normativa y economía política de la regulación. Luego de describir las características de cada una de estas perspectivas en la primera parte del documento, se retoma la segunda a través de dos enfoques teóricos particulares: teoría de captura y redes de políticas, de acuerdo con los cuales se definen conceptos tales como regulación, captura y autonomía. Se presentan posteriormente cuatro casos atendidos por la Comisión y se analizan de acuerdo con esta perspectiva, con el propósito de identificar variables significativas en la toma de decisiones.

El documento inicia con una descripción del marco teórico, en la cual se presentan las dos corrientes predominantes en el estudio de la regulación: Teoría Normativa y Economía Política; de esta última, se retoman los dos enfoques particulares que se aplican en el análisis. A continuación, se presentan algunos antecedentes de la Comisión, sus características institucionales, su funcionamiento en términos generales y los mecanismos existentes para apelar sus decisiones. Se presenta también un resumen de los casos seleccionados, los cuales son analizados de acuerdo a las características más relevantes de los agentes económicos correspondientes así como del proceso de resolución de los mismos. Finalmente, y dado que la evidencia empírica que representan cuatro casos en comparación con los cientos de ellos que han sido atendidos por la Comisión no puede considerarse

contundente, más que elementos concluyentes se plantean algunas consideraciones respecto a las pistas aportadas por el análisis de los mismos.

El trabajo de investigación fue tanto documental como de campo, consultándose la legislación respectiva, los informes de la Comisión y artículos periodísticos. Se entrevistó a cinco funcionarios de la CFC y a dos representantes de empresas involucradas en dos de los casos (industria chiclera y tarjetas de crédito). Cabe señalar que los entrevistados tanto de la Comisión como de las empresas solicitaron que se mantuviera su identidad en el anonimato.

Las agencias reguladoras de mercado y la autonomía.

Los diversos enfoques en el estudio de la regulación han sido clasificados en dos grandes vertientes: Teoría Normativa y Economía Política[1]. Ambas tienen como referente principal la noción de *interés público*[2], relacionándolo con la creación de condiciones favorables para la libre competencia y considerando a la regulación como un instrumento para la preservación o logro del mismo.

La diferencia entre ellas radica en la naturaleza que le confieren a dicho interés público y, por tanto, en cómo conciben a la política reguladora. Mientras que la Teoría Normativa considera a la instauración de la libre competencia en los mercados como una meta de carácter social que puede alcanzarse a través de una política reguladora óptima, la Economía Política la entiende más bien como resultado de una negociación entre diversos actores con intereses en conflicto, siendo la regulación el resultado de dicha contienda de intereses.

1) Teoría normativa[3].

La teoría normativa de la regulación tiene como punto de partida la identificación de fallas de mercado y el tipo de intervención que debe tener el gobierno para remediarlas en aras del interés público, siendo una de sus alternativas la creación de agencias reguladoras. En este sentido, y de acuerdo con las restricciones institucionales existentes, se podría llegar a una regulación óptima, mientras que el

[1] Ambos enfoques son claramente explicados por David Baron en su texto: "The economics and politics of regulation: perspectives, agenda and approaches", en Banks, Jeffrey y Eric Hanushek (eds.) *Modern Political Economy: New Topics, Old Directions,* Cambridge University Press, 1995. Su descripción de los mismos es retomada en este documento.

[2] Aunque *ciertamente el interés público es un* término difuso, ya que no existe una definición universalmente adoptada del mismo, sus interpretaciones en el estudio de la regulación se dan en términos de equilibrio, negociación o intercambio; como paternalistamente definido por un individuo o relacionado con metas de carácter nacional y/o social. Para mayor referencia véase Barry Mitnick, *La economía política de la regulación,* Fondo de Cultura Económica, México 1989.

[3] Entre los principales autores de esta corriente se encuentra el propio David P. Baron, además de Daniel Spulber y la dupla compuesta por Jean-Jacques Laffont y Jean Tirole. Véase Baron, *Op. Cit.*

desempeño de dichas agencias se consideraría eficiente en la medida en que tales fallas quedaran subsanadas.

Entre los conceptos más importantes manejados dentro de la Teoría Normativa se encuentra el de *compromiso.* Si bien la regulación está permanentemente sujeta a revisión, el compromiso de largo plazo establecido por la agencia regulatoria debe ser lo suficientemente creíble como para dar confianza a los agentes económicos y no inhibir su participación en los distintos mercados. Si no existe un compromiso creíble, difícilmente podrá llegarse a una regulación óptima, aunque sí puede darse una serie de decisiones regulatorias cuya implementación es más sencilla.

La propuesta fundamental de esta teoría es que el regulador, ejerciendo su autoridad legal, controle el precio del bien o servicio de que se trate y lo establezca a un nivel tal que la empresa se sienta motivada a invertir. Esto se lograría, básicamente, equiparando dicho precio al costo marginal de la empresa, de tal forma que esta obtenga ganancias y decida participar en el mercado.

2) Economía política[4].

Según la perspectiva de la economía política, la regulación misma es un bien como cualquier otro, sujeto a oferta y demanda en función de los intereses de quienes se verían afectados por una política reguladora. Las fallas de mercado no serían, entonces, la principal razón para que surgiera una política reguladora; esta sería, en todo caso, una manera de manejar las consecuencias distributivas de dichas fallas. Sin embargo, al mismo tiempo la actividad de la agencia reguladora estaría generando también consecuencias distributivas; por tanto, se darían incentivos para que los grupos afectados incurrieran en acción política tanto a favor como en contra de la política reguladora.

Esto lleva a concluir que no es posible alcanzar una regulación óptima, y que en caso de tomarse esta medida no necesariamente estará orientada a la eficiencia, sino que se definirá incorporando las estrategias de las partes interesadas. En consecuencia, el factor político debe estar contemplado en el diseño de la política reguladora de manera que ésta se anticipe a las posibles acciones políticas que podrían emprender quienes quisieran modificarla o revertirla (ya sea desde dentro o desde fuera de la misma).

Así, el enfoque de la economía política trata de incorporar factores socio-políticos que pueden determinar o moldear una política reguladora estructurando su evolución; al hacerlo, "los reguladores pueden mejorar la probabilidad de llegar a un segundo mejor resultado en términos de eficiencia"[5]. La búsqueda en este terreno de

[4] Los autores clásicos en lo que se refiere a economía política son: George Stigler, Richard Posner y Sam Peltzman. Consúltese también a Baron, para mayor referencia.

[5] Idem. p. 30.

investigación es de una teoría dinámica que clarifique cómo se combinan tales factores.

Al considerar la regulación como algo más que un instrumento técnico para la eficientización de los mercados, la economía política de la regulación nos da un panorama más comprehensivo de la misma; además, al reconocer las limitaciones de los reguladores para alcanzar una regulación óptima, se constituye en un enfoque más sólido que el otorgado por la teoría normativa. Estas son las razones por las cuales en este documento se retomará a la economía política a través de dos diferentes perspectivas: captura y redes de políticas. En concordancia con esta construcción teórica, se entenderá a la *regulación* como la restricción (a través de una regla) del espectro de alternativas de acción de un sujeto, restricción que es ejercida por una entidad externa (generalmente, el gobierno) a la actividad que se regula[6].

Por otra parte, aunque en principio el concepto de *autonomía*[7] no es considerado dentro del esquema planteado por ninguna de las dos corrientes, partiendo del objetivo de preservación del interés público y considerando el ya mencionado supuesto según el cual la política regulatoria debe anticiparse a la acción política, es comprensible que dichas entidades requieran de la autonomía como característica fundamental para evitar el ser influenciadas por los intereses económicos o políticos representados por diversos grupos. Esto es así básicamente por dos razones:

1) La adecuada preservación del interés público, es decir la eficiencia en los mercados, requiere de un organismo que no tenga motivos para favorecer a ninguno de los intereses particulares contendientes. Es decir, requiere un organismo que sea *neutral*.

2) Del desempeño de estas agencias dependerá la credibilidad de la política reguladora en su conjunto. Si los agentes económicos tienen motivos para sospechar que la dependencia encargada de implementar dicha política no toma sus decisiones libre de cualquier tipo de presión se verán desmotivados para participar en el mercado correspondiente y esto, a su vez, tendrá costos en términos de la eficiencia del mismo.

[6] Esta definición se construyó con base en las tres concepciones presentadas por Barry Mitnick en su texto anteriormente citado.

[7] La *autonomía* puede tener muchas acepciones, sin embargo, para efectos de este documento se entenderá como la capacidad de la agencia (en este caso, la Comisión Federal de Competencia) de tomar decisiones imparciales basadas en criterios técnicos; sin que estas se vean afectadas por presiones políticas o económicas. Esta capacidad, además, no podrá considerarse como algo dado y constante en el desempeño de la Comisión; sino que variará dependiendo de diversos factores tanto internos como externos a la misma. Como se podrá ver más adelante, esto es especialmente cierto en el caso de la Comisión Federal de Competencia que, al ejercer su actividad sobre la totalidad de los mercados de bienes y servicios, se enfrentará a agentes económicos con muy diversas capacidades para ejercer presiones de todo tipo. Para abundar más respecto al concepto de autonomía administrativa y las distintas perspectivas teóricas que en torno al mismo se han desarrollado, puede consultarse: Gabriela Nava, *Autonomía administrativa: Una introducción a la discusión sobre la influencia en la toma de decisiones de agencias reguladoras de mercado.* CIDE, División de Administración Pública, Documento de Trabajo No. 54, México, 1997.

Con el propósito de aportar elementos para el estudio de la autonomía y su papel en el desempeño de las agencias reguladoras se presentan dos modelos teóricos: un modelo de teoría de captura y otro de redes de políticas. El primero deriva directamente de la perspectiva de la economía política de la regulación, y ha sido frecuentemente utilizado para el estudio de agencias regulatorias; el segundo, por su parte, aunque tiene su origen en teorías de grupos de interés, coincide también con dicha perspectiva en ciertos aspectos, principalmente en lo que concierne a la concepción de una relación dinámica entre intereses en conflicto. Su utilización en el análisis de organismos reguladores ha sido menor, aunque no por ello menos significativa, y se encuentra vinculada a lo que se conoce como teorías del "interés privado de la regulación"[8].

Como se explicará a continuación, luego de describir ambos modelos, las categorías y variables que cada uno de ellos propone, así como sus limitaciones, se decidió retomarlos como enfoques complementarios en el análisis de los casos incluidos en este estudio. Por tanto, se presenta un resumen de los mismos para posteriormente revisar en ellos algunas de las variables propuestas, principalmente aquéllas que se consideraron como más factibles en cuanto a su aplicación para el caso de la Comisión Federal de Competencia.[9]

A) Teoría de captura.

El concepto de *captura* parte del supuesto de que, aunque la actividad reguladora resulte deseable, aquéllos sobre los cuales se ejerce pueden "capturarla" para sustituir el interés público por sus propios intereses. Esto es así ya que, como se mencionó anteriormente, en la perspectiva de la Economía Política la regulación es vista como "un bien que se oferta y demanda en función de los intereses de aquéllos que sufren las consecuencias distributivas de distintas alternativas de política"[10].

[8] La *teoría del interés privado de la regulación* se ha enfocado en el papel de los grupos de interés relacionándolo con el ciclo vital de las agencias reguladoras, se basa en ideas de autores como Arthur F. Bentley y Merle Fainsod respecto al gobierno y su relación con la economía. De acuerdo con esta perspectiva, las agencias o comisiones regulatorias surgen debido a que los grupos tienen interés en que se corrijan los abusos de una determinada empresa, por lo cual promueven una regulación basada en el argumento del interés público. Para una referencia más detallada de esta corriente véase Mitnick, *Op. Cit.*.

[9] Ciertamente, cuatro casos representan una muestra mínima considerando que, durante el tiempo que tiene de existencia, la CFC ha tratado anualmente cientos de ellos. Por tanto, hacemos énfasis en que el resultado del análisis de los mismos debe considerarse estrictamente preliminar, es decir, no-concluyente. Lo que su estudio nos aporta, y que es básicamente lo que se busca en este documento, son pistas respecto a cuáles son los factores determinantes en la autonomía de una agencia como la CFC.

[10] Nava *Op. Cit.* p. 11.

Según Mitnick[11], hay *captura* si en la relación gobierno-entidades reguladas se da cualquiera de las siguientes situaciones:

- Que los agentes regulados controlen a la regulación y la agencia reguladora.
- Que los agentes regulados coordinen las actividades de la agencia reguladora con las suyas propias.
- Que los agentes regulados neutralicen o aseguren el no desempeño (o mal desempeño) del agente regulador.
- Que los agentes regulados logren cooptar a los reguladores, haciendo que su perspectiva sea la misma y así asegurándose de que la regulación se dará en el sentido que ellos desean.

Al darse cualquiera de estas situaciones se estaría generando en los reguladores una predisposición a implementar la política reguladora de acuerdo con las preferencias de la(s) industria(s) regulada(s). Así, desde esta perspectiva la regulación es producto de una contienda de intereses dirimidos en la arena política, donde generalmente los de la industria resultan favorecidos; de acuerdo con George Stigler, esto se explica porque todos los grupos actúan racionalmente y "buscan influir en la decisión de los reguladores en beneficio propio"[12].

Diversos modelos se han planteado desde la perspectiva de la *captura,* uno de ellos es el propuesto por Barry Mitnick. En él se define a la información sobre la industria y las recompensas que los agentes económicos pueden ofrecer a los reguladores como las dos variables principales (aunque dependientes de otras variables más específicas a las que se hará referencia más adelante). Lo primero considerando que es precisamente la industria regulada la que se encuentra en mejor posición para conocer los detalles importantes referentes a la transacción que se pretenda llevar a cabo, así como sus implicaciones en el mercado; lo segundo teniendo en cuenta que las empresas pueden ofrecer al personal regulador empleo, prestigio[13] y hasta relaciones de amistad que en un momento dado pueden resultarle atractivos.

Las variables manejadas por este modelo son básicamente los recursos de que disponen tanto las empresas como el ente regulador para la obtención y manejo de la información: presupuesto, nivel de *expertise*[14] adquirido, especialización del

[11] Mitnick. *Op. Cit.*

[12] Stigler, George. "The theory of Economic Regulaltion", en *Bell Journal of Economics and Management Science,* No. 2, 1971, p. 3.

[13] El prestigio se entiende en el sentido de que al adquirir cierto grado de especialización se volverá importante para el regulador tener el reconocimiento de ser un experto.

[14] Aunque el término *expertise* no tiene un equivalente exacto en castellano, se refiere a la pericia adquirida por el recurso humano a través de la experiencia; por tanto, con una connotación más amplia que la mera formación profesional aunque esta puede considerarse incluida dentro del concepto. Retomaremos aquí el planteamiento de James Desveaux, en cuanto a que el *expertise* puede ser de dos tipos: técnico (en lo que se refiere al perfil profesional) y político (en cuanto al conocimiento del impacto de la política sobre el área en cuestión); y darse en dos dimensiones:

personal y contactos en el extremo opuesto de la relación. Considera también otras variables de índole más abstracta que se ven como importantes dado que podrían conducir a una percepción compartida (empresas/reguladores) de los problemas de la industria: vínculos amistosos, adquisición de prestigio y hasta una variable que Mitnick denomina "conveniencia", y que se refiere al hecho de que la empresa regulada haga más ligera la labor del regulador facilitándole la información que requiere. Algunas de las relaciones que propone el modelo de Mitnick son:

- A mayor complejidad en la información referente a la industria, mayor control de los agentes regulados sobre la misma. En relación con la agencia reguladora, la experiencia dentro del sector correspondiente permitiría a las empresas interpretar de manera más clara la información sobre el mismo y, por tanto, medir con mayor precisión sus posibles reacciones ante determinados cambios. Además, este mejor conocimiento del mercado le permitiría controlar el sistema de incentivos que pudieran ser útiles para intentar la captura del personal regulador.
- A mayor *expertise* por parte de los reguladores en el área regulada, menor control de los agentes regulados en la información sobre la industria, por tanto, menores posibilidades de captura. Esta proposición, contrapuesta a la anterior, no implica una relación inversa absoluta ya que "es probable que la industria conserve las ventajas en el área de pericia de oferta de la información corriente en operación dentro de la industria"[15]. Es decir, seguiría existiendo un resquicio para una posible captura.
- A mayor control de la industria sobre recompensas para los reguladores (trabajos futuros, amistad, prestigio y conveniencia), mayor predisposición a la captura. Al establecerse vínculos entre las empresas reguladas y el personal regulador podrían originarse en estos últimos intereses personales que los llevaran a proteger a determinados agentes económicos o, al menos, evitar en lo posible tomar decisiones que deriven en impactos negativos para ellos.
- A mayor especialización del regulador, mayor tendencia a la percepción compartida de los problemas y las soluciones correspondientes a la industria; por tanto, mayor predisposición a la captura. Esto tiene que ver con el hecho de que los agentes económicos son la principal fuente de información para los reguladores, en consecuencia, las empresas pueden ejercer captura "al hacer que los reguladores perciban la tarea regulatoria a través de un marco de información del trabajo y una orientación proporcionada por la industria"[16]. Esto se relaciona además con factores ya mencionados como la conveniencia y el prestigio.
- A una mayor rotación de los funcionarios de la agencia reguladora pueden corresponder dos efectos contrarios:

especializado o generalizado. Estos cuatro aspectos pueden, a su vez, combinarse en diferentes formas. Véase: Desveaux J. *Designing bureaucracies*, Stanford Unversity Press, Stanford, California, 1995.

[15] Mitnick, *Op. Cit.* p. 226.

[16] Idem.

1) Mayor control por parte de las empresas de la información concerniente a la industria, al cambiar el personal regulador continuamente, este no llega a tener un conocimiento profundo de los diversos mercados; por tanto, se da una mayor predisposición a la captura.
2) Menor tendencia a una percepción compartida de los problemas y soluciones de la industria, ya que los cambios constantes en el personal regulador impedirían el establecimiento de vínculos entre este y los agentes regulados; existiría, por tanto, menor predisposición a la captura.

Estas relaciones determinarán la capacidad de los agentes regulados de ofrecer recompensas a los reguladores, así como su capacidad de manejo de información; lo cual a su vez definirá el grado de predisposición a la captura de la agencia reguladora.

B) Redes de Políticas

Sin embargo, afirmar que la movilización de intereses basta para capturar a una agencia reguladora sería sobresimplificador. Dicha contienda de intereses económicos está relacionada con intereses políticos, no sólo cada controversia deriva en un cierto equilibrio de poder que permite a la agencia reguladora tomar una decisión (sin que este equilibrio necesariamente sea el mismo en todos los casos); además, existirán siempre ciertos intereses electorales de acuerdo a los cuales la autoridad guiará su comportamiento[17]. Así, antes que al ente regulador las intenciones de captura se dirigirían hacia quienes tienen autoridad política para que éstos a su vez ejercieran su control sobre la agencia reguladora.

Es por eso que se hace necesaria una perspectiva más amplia para el análisis de las agencias reguladoras de mercado; en este sentido, se retoma aquí la perspectiva del análisis de redes de política. Este enfoque surgió y se desarrolló dentro del pluralismo[18], e intenta ordenar las variadas relaciones entre sector público y privado haciendo énfasis en sus aspectos más dinámicos e informales. De acuerdo con Le Galès y Tatcher, "en un medio ambiente complejo, las redes son el resultado de la cooperación más o menos estable, no jerárquica, entre organizaciones que se

[17] Cabe mencionar aquí el trabajo de Sam Peltzman, quien buscó dar un soporte numérico a los planteamientos de Stigler (así como incorporar en el análisis los intereses de los consumidores) proponiendo un modelo econométrico con el cual, asumiendo que el regulador busca maximizar los votos que espera recibir, intenta definir el tamaño óptimo del grupo al cual se aplicará la política regulatoria. Véase: Peltzman Sam, "Toward a more general theory of regulation", en *Journal of Law and Economics*, No. 19, 1992.

[18] El pluralismo es un enfoque de grupos de interés ampliamente adoptado en el terreno de las Políticas Públicas, y tiene el propósito de explicar la complejidad del poder político con referencia a la constitución de grupos de interés. Según el enfoque pluralista, las coaliciones, los convenios y los conflictos entre estos grupos organizados dan lugar a la definición de políticas públicas; por tanto, estas generalmente tienden a proteger los intereses comunes de los miembros del grupo predominante.

conocen y se reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden distribuir normas e intereses"[19].

Entre los autores de esta corriente destaca Rhodes quien enfatiza el análisis de las redes de políticas desde dos perspectivas: de relaciones intergubernamentales y de análisis sectorial de las redes de políticas. De acuerdo con este autor, las redes se caracterizarán por un grupo dominante de participantes, aunque en los extremos no puede hablarse de predominio por parte de ninguno de ellos. Posteriormente, en colaboración con Marsh, Rhodes ha afinado su tipología, enfocándose en la distinción entre comunidades de políticas y redes temáticas[20].

El análisis sectorial llamó la atención también de autores como Atkinson y Coleman[21], cuyo interés por describir el fenómeno del corporativismo los llevó a estudiar la manera como se asocian los grupos dentro de cada sector, concluyendo que las condiciones particulares en cada uno de ellos son fundamentales para entender su relación con el Estado. En trabajos posteriores de los mismos autores[22] el análisis derivaría en el establecimiento de seis tipos ideales de redes de políticas, con base en los conceptos de capacidad estatal y movilización de sectores. Las variables por ellos sugeridas para medir el grado de movilización de los sectores son:

1) El número de asociaciones representativas del sector, así como el porcentaje de industrias concentrado en cada una de ellas. De acuerdo con este modelo, las diversas asociaciones pueden representar diferentes productos, grupos territoriales o divisiones por servicios. Aquí tendría que verificarse si existe duplicidad de funciones entre las asociaciones, ya que esto podría significar rivalidad o competencia.
2) Cuáles son las empresas más activas, y por tanto, con mayor influencia dentro de la asociación. Esto nos permitirá determinar si el mercado puede ser identificado como oligopolio, o si la competencia se da en términos de relativa igualdad.

[19] Le Galès, Patrik y Mark Tatcher, *Les réseaux de politique publique: Débat autour des policy networks,* L'Harmattan, París, 1995, p. 14.

[20] Para Heclo, las *redes temáticas* "comprenden un amplio número de participantes con grados muy variables de compromisos mutuos o de dependencia de otros en su ambiente; de hecho, es casi imposible decir dónde una red termina y su medio ambiente empieza". Heclo, H. "Issue Networks and the Executive Establishment.", en A. King (Ed.), *The New Political System.* Washington, DC: The American Enterprise Institute for Public Policy, p. 431. Los *triángulos de hierro,* por su parte, constituyen un concepto más estable, en cuanto a que el conjunto de participantes y sus intereses están bien definidos. La noción de *comunidades de políticas* (policy communities) deriva del "Triángulo de Hierro" definido por Heclo, ya que son consideradas como aquél grupo compuesto por actores en interacción constante en torno a la toma de decisiones de política.

[21] M. Atkinson y W. Coleman, "Corporatism and industrial policy", en A. Cawson *Organized interests and the State: studies in meso-corporatism,* London, Sage, p. 22-44.

[22] M. Atkinson y W. Coleman, "Strong states and weak states: sectoral policy networks in advanced capitalist economies", en *British Journal of Political Science,* Vol. 19, Part 1, January 1989, p. 47-67

3) La capacidad de las empresas de generar información tanto técnica como política, considerando que la información puede ser utilizada como instrumento, y que la capacidad de generarla es un indicador del grado de organización del sector.
4) Los acuerdos que las empresas del sector hayan negociado con el Estado, puesto que puede esperarse que un sector altamente movilizado haya tenido la capacidad de ser admitido por el gobierno como interlocutor, y que los acuerdos a que haya llegado con éste reflejen su visión y expectativas respecto al mercado que le corresponde.

Con base en las características de la estructura estatal y en el grado de movilización de los sectores, estos autores han dividido a las redes de política en distintas categorías[23]:

a) Pluralismo de presión. Cuando se presenta este tipo de redes el Estado carece de autonomía y no concentra el poder de decisión. Aunque ningún grupo monopoliza el poder, los intereses contendientes determinan los objetivos que seguirán las instituciones gubernamentales. Estas persiguen metas de corto plazo en su intento por sobrevivir.
b) Pluralismo clientelar. En este caso el Estado delega cierta autoridad en actores del sector privado, por tanto, requiere que el sector presente por lo menos algunas características de movilización para poder capitalizar la actitud estatal.
c) Pluralismo de parentela. En este tipo de redes existe una relación cercana entre el partido político dominante y los gerentes de empresas privadas, ya que estas juegan un importante papel en la organización del partido. Entre las diversas consecuencias que esto tiene, los políticos pueden presionar de manera individual en la toma de decisiones a nivel local.
d) Corporativismo. La delegación del Estado en este caso es suficiente como para que los grupos resuelvan los conflictos que puedan surgir sin necesidad de intervención estatal, esto se debe principalmente a la fragmentación del primero. En este tipo de redes, dos o más fracciones pueden participar en la formulación e implementación de la política correspondiente.
e) Concertación. Es similar al corporativismo, pero difiere en que sólo un grupo monopoliza el derecho de compartir la elaboración de la política con el Estado. La participación de otros grupos se encuentra muy limitada.
f) Dirección estatal. En este caso, el nivel de autonomía del Estado es alto, y el sistema de representación de las empresas es débil; por tanto, el margen para la concertación es muy estrecho.

[23] El nombre de cada una de las categorías fue traducido al castellano del texto original en inglés: pressure pluralism, clientele pluralism, parentela pluralism, corporatism, concertation y state direction.

De acuerdo con el planteamiento de Atkinson y Coleman, identificar el tipo de redes que enmarcan las relaciones entre los actores en una arena de política dada es relevante ya que nos ayuda a distinguir cuáles son los intereses predominantes y, en ese sentido, hacia dónde se orientarán las decisiones de política. En el caso específico de una agencia reguladora esto tiene implicaciones adicionales: si se presentan redes de cualquiera de los cinco primeros tipos tendríamos motivos para pensar que, lejos de preservar el interés público, dicha agencia estaría favoreciendo los intereses de algún grupo; es decir, estaría siendo *parcial* o *no autónoma.* Como ya se señaló, esta falta de autonomía deslegitimaría a la entidad reguladora y desmotivaría a los agentes económicos para participar en los mercados dado el deficiente control en los mismos; pero además, si la presencia de dichas redes es muy notoria restaría credibilidad a la acción gubernamental a los ojos del grueso del electorado.

C) Limitaciones de los enfoques

Siendo estas dos perspectivas las que constituyen el marco teórico del estudio, debemos considerar también las limitaciones que pueden tener como instrumento analítico. Para empezar, diremos que la teoría de captura tiene como principal limitante el hecho de que no explica de manera concreta cómo se dan las relaciones entre gobierno, burocracia reguladora y entidades reguladas, en qué tipo de vínculos se encuentran basadas y de qué manera se ven afectadas por la acción de otros agentes económicos. Sólo así puede aceptarse la causalidad implícita en el concepto mismo de *captura*, según la cual los intereses organizados siempre logran imponerse al regulador. Si el supuesto de relaciones no problemáticas se rompiera, difícilmente podría decirse que la captura es un resultado inevitable de la regulación.

De esta manera, a pesar de tener la movilización de intereses como idea fundamental en su construcción, se dejan de lado factores tanto políticos como contextuales y organizacionales que podrían explicarla y, por tanto, conducir a un mejor entendimiento de las situaciones en las cuales la captura puede darse. Como señala Gabriela Nava: "Al asumir el contexto como una variable dada y exógena, se pasan por alto los factores que permiten la traducción de intereses y recursos en posiciones y acciones políticas concretas (...) las *reglas* que gobiernan la posibilidad de influir en la toma de decisiones"[24].

El modelo propuesto por Mitnick, en particular, pareciera superar dicha limitación propia de la teoría de captura; sin embargo, las variables pretendidamente contextuales que maneja (recursos de la industria, disponibilidad de trabajos futuros, amistad, prestigio y conveniencia) resultan todavía insuficientes para explicar la movilización. Se refieren a la industria y sus características, más no a las condiciones necesarias, en un nivel más general, para que dicha movilización surja y la captura ocurra.

[24] Nava, *Op. Cit.* p. 24. Cursivas en el original.

Debe mencionarse también la subjetividad de las variables que utiliza, lo cual dificulta su medición. Por último, la aplicación de este modelo está limitada a comisiones con una larga existencia, ya que difícilmente puede observarse el impacto de las relaciones de amistad, las implicaciones de la profesionalización y rotación de funcionarios o la importancia de la disponibilidad de trabajos futuros en dependencias con una corta existencia.

La teoría de redes de políticas, por su parte, siendo una derivación de la teoría pluralista hereda las limitaciones teóricas de ésta. En primer término, y respecto a la conformación de tales redes, cabría preguntarse qué o quién determina el que un grupo sea capaz o no de ingresar a ella. Al respecto, Christiansen y Dowding[25] refieren que tradicionalmente ha sido el gobierno quien, indirectamente, selecciona a los grupos que podrán ingresar a una red de política específica al otorgarles legitimidad. Es decir, al reconocerlos como interlocutores con intereses involucrados en una determinada arena, y con capacidad de aportar información y conocimiento necesarios para la elaboración de una política o la toma de decisiones respecto a la misma.

Sin embargo, no puede decirse que las redes de políticas se conforman de manera definitiva y permanente. Por el contrario, la negociación continua que su relación con el Estado a través del gobierno implica, requiere que al interior de cada red exista dinamismo; por tanto, frecuentemente estarán ingresando en ella grupos cuya composición, a su vez, cambia en diferentes grados y que se encuentran en constante lucha por consolidarse dentro de la red. Esto nos podría llevar a concluir que, si bien las redes de políticas no implican un concepto estático, el cambio en ellas es un proceso difícil de prever, dado que es el gobierno quien legitima a los grupos basado en criterios más bien subjetivos difícilmente generalizables.

Como puede verse, las limitaciones identificadas en las teorías de redes de políticas son más difíciles de superar que aquéllas de la teoría de captura; de hecho, en este documento se usan ambos enfoques como una forma de superar las deficiencias de esta última en el sentido de no incorporar en su análisis factores de tipo contextual. En lo que respecta a la teoría de redes de políticas, la dificultad de manejar la constante entrada y salida de grupos, así como para generalizar lo observado en casos particulares, se considera como algo implícito en su naturaleza de teoría dinámica. Por tanto, lo que puede proponerse para superar al menos en parte ambas dificultades es reunir la mayor cantidad posible de estudios de caso que permitan un mayor grado de sistematización en la aplicación de modelos de este tipo.

[25] Christiansen L. y Keith Dowding, "Pluralism or state autonomy? The case of Amnesty International (British section): the insider/outsider group", en *Political Studies,* Vol. 42, No. 1, Marzo 1994, p. 15-24.

Antecedentes de la Comisión Federal de Competencia.

La crisis económica de 1982 representó para México un significativo deterioro en los niveles de empleo, salario, calidad de vida de la población y un estancamiento generalizado en su economía; todo ello resultado de diversos fenómenos que se combinaron de manera desafortunada (caída en los precios del petróleo, fuga de intereses, incremento en las tasas internacionales de interés)[26].

La política económica adoptada por el gobierno de Miguel de la Madrid para combatir los efectos de la crisis comprendió básicamente una etapa estabilizadora (1983-1985) y otra de ajuste (1985-1988). Esta última incluyó el inicio del proceso de apertura con el cual "se trataba de reinsertar al país en el mercado mundial a través de cambios considerables en la política comercial, siguiendo la tendencia mundial de confiar en las fuerzas del mercado como forma de asignación de recursos"[27].

Se había iniciado en la práctica la aplicación del llamado modelo económico neoliberal, basado en la modificación de las reglas que enmarcaban las relaciones entre los principales agentes económicos (Estado-sociedad-iniciativa privada). Dicho ajuste habría representado, por tanto, un "proceso de transformaciones selectivas introducidas por la acción pública pero reguladas por el mercado, a fin de generar nuevas condiciones internas adecuadas a una mayor libertad económica, promoviendo la desaparición de las fronteras comerciales"[28].

De acuerdo con lo expresado en la exposición de motivos del Ejecutivo dirigida al Congreso de la Unión en noviembre de 1992, la creación de la Comisión Federal de Competencia se inscribiría dentro de tal estrategia de modernización económica. Además, dicha estrategia era presentada en aquél entonces por el gobierno mexicano como la manera de dar a México la posibilidad de responder adecuadamente a los retos impuestos por el alto nivel de competitividad que exigía el proceso de globalización, así como por la creación y consolidación de zonas de influencia económica en diversos puntos del mundo.

Como parte de la misma estrategia de política económica, tenemos la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) que dedica uno de sus capítulos a especificar cómo se dará el control de monopolios y la protección a los procesos de competencia en los tres países miembros. En el artículo 1501 se señala la obligación de las partes de "adoptar o mantener medidas que prohiban la conducta comercial anticompetitiva (cooperando) en aspectos relacionados con la política de ejecución

[26] Ten Kate, Adrián. "El ajuste estructural en México. Dos historias diferentes", en *Pensamiento Iberoamericano,* núm. 21, enero-junio 1992, ICI-CEPAL, Madrid, España, p. 57-78.

[27] De la Rosa, Juan R. "El ajuste estructural en México. Transición a una economía abierta", en Ernesto H. Turner et al., *México en los noventa: Globalización y reestructuración productiva,* UAM-Azcapotzalco/Universidad Michoacana, México, 1994, p. 84.

[28] De la Rosa, *Op. Cit.* p. 85.

de la ley de competencia"[29]. La existencia de un órgano como la Comisión Federal de Competencia, entonces, contribuiría a que los países tuvieran reglas del juego parecidas de tal forma que los agentes económicos con participación en más de un país tuvieran la certeza de qué es lo que está permitido o no que hagan los competidores dentro de un mismo mercado. Aunque, por supuesto, podrían esperarse asimetrías en su funcionamiento; a decir de uno de nuestros entrevistados: "En EU nuestro equivalente tiene cien años de existir; en Canadá no es tan viejo pero hay una cultura de protección a la competencia mucho más arraigada que la que estamos tratando de implantar en México"[30].

Hacia el interior, si bien la creación de la Comisión Federal de Competencia no tenía fines distributivos, se señalaba también (en la exposición de motivos arriba mencionada) que un mercado más competitivo tendría como resultado un incremento en la calidad y cantidad de los bienes producidos, lo que a la larga redundaría en beneficios para el consumidor. Pero además, se mencionaba como otro impacto positivo para la sociedad el que "al volver más eficiente a la economía, mayor competitividad de parte de las empresas, ésta (la economía) crece, ofrece más puestos de trabajo y mejor remunerados"[31]

Así, la LV Legislatura del Congreso de la Unión aprobó la iniciativa de Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) en diciembre de 1992[32], mediante la cual se daba origen a la Comisión Federal de Competencia. Cabe señalar que antes de que se emitiera esta nueva ley los conflictos o querellas relacionados con presuntas prácticas monopólicas eran desahogados en instancias jurídicas o ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a través de su Dirección de Competencia. El artículo 28 constitucional se encargaba de la previsión de los monopolios y de la protección del proceso de competencia, cuya reglamentaria era la llamada Ley Orgánica Reglamentaria del Art. 28 Constitucional en Materia de Monopolios (1934); pero no había un órgano encargado directamente de hacer cumplir esa ley. Aunque otras leyes quedaron abrogadas con la entrada en vigor de la LFCE, esta es la que más claramente viene a sustituir.

[29] *Tratado de Libre Comercio de América del Norte,*, Estados Unidos-Canadá-México, cap. 15, "Política y competencia, monopolios y empresas estatales", diciembre, 1993.

[30] Entrevista personal, funcionario de la Comisión Federal de Competencia.

[31] Pérez nieto Leonel, "La Ley Federal de Competencia Económica: un nuevo instrumento para una nueva economía", en *Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica,* UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, p. 127.

[32] Esta era la Legislatura resultante de las elecciones federales de 1991, proceso a través del cual se renovó el Congreso y que fue considerado como uno de los mayores logros del salinismo. Esto último ya que, luego del tropiezo que representaron los comicios de 1988, el PRI tuvo una recuperación espectacular al ocupar 319 de los 499 asientos en la Cámara de Diputados y 61 de las 64 curules del Senado. Esto facilitó la aprobación de diversas modificaciones constitucionales durante la segunda mitad del sexenio salinista y llevó a que algunos autores consideraran a dicha Legislatura como un poder constituyente.. Véase: Francisco Gil Villegas, "Cambio constitucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari", en *Foro Internacional,* Vol. XXXVI, No. 1-2 Enero-Junio 1996, p. 158-187.

Características de la Comisión y los procedimientos que se dan a su interior.

Como órgano desconcentrado[33] dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Comisión Federal de Competencia tiene como objetivo principal promover la eficiencia económica y proteger el proceso de libre competencia y concurrencia. Por tanto, al encargarse de vigilar que la actividad de los agentes económicos no derive en prácticas monopólicas ni concentraciones de ninguna índole, sigue estando bajo el control jerárquico de dicha Secretaría.

El pleno es el órgano máximo de decisión de la CFC, integrado por cinco comisionados uno de los cuales es el presidente de la Comisión y cuatro comisionados más; todos ellos con una trayectoria destacada en asuntos relacionados con la libre competencia y la eficiencia en los mercados, y nombrados por el Ejecutivo. Aunque no es requisito establecido por la Ley, en la conformación del pleno se buscó desde un inicio que sus miembros fueran tanto abogados como economistas, para equilibrar de manera interdisciplinaria el análisis de los asuntos[34]. Después del pleno, el siguiente nivel es el de la Secretaría Ejecutiva de la cual dependen tanto la Oficialía de Partes como las Direcciones Generales, las cuales se enlistan a continuación[35]:

- Dirección General de Administración
- Dirección General de Concentraciones
- Dirección General de Asuntos Jurídicos y Contenciosos
- Dirección General de Estudios Económicos
- Dirección General de Investigaciones.

Tanto Presidencia como comisionados y Secretaría Ejecutiva cuentan con asesores: los comisionados tienen un asesor particular, mientras que el Presidente y el Secretario Ejecutivo trabajan con todo un equipo[36]. Existe también una Dirección de Comunicación Social, que es el enlace de la Comisión con los medios de

[33] Según Acosta Romero, la desconcentración en estricto sentido "es una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento) determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como tener un manejo autónomo de su presupuesto sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior". Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo,* Porrúa, México 1990 p. 183

[34] La intención de tener un pleno multidisciplinario nos fue referida en entrevista personal por un funcionario de la Comisión, aunque la Ley no especifica que los comisionados deban tener estos dos perfiles, únicamente menciona, en su art. 26, como primer requisito para los comisionados el ser "profesionales en materias afines al objeto de esta ley". Comisión Federal de Competencia, Ley Federal de Competencia Económica, México, 1995, p. 18.

[35] Cada Dirección General se compone, básicamente, de un Director General, un Director General Homólogo, un Secretario Particular del Director General, directores de área, subdirectores, jefes de depto., analistas, auxiliares de los analistas, auxiliares administrativos, secretarias y choferes.

[36] Dichos asesores igualmente son enterados tanto en la parte jurídica como en la parte económica.

comunicación; además de la Unidad de Planeación y Mejoramiento Continuo y la Unidad de Informática y Contraloría Interna. La CFC tiene aproximadamente 150 empleados.

La primera designación de los comisionados, conforme a los transitorios de la LFCE, se hizo de manera escalonada; así, la duración en sus cargos era de 2, 4, 6, 8 y 10 años el presidente. Es decir, la primera designación del presidente se hizo por 10 años[37]. A los dos años de existir la Comisión salió el Dr. Leonel Pérezneto, que fue el comisionado designado por dos años; a los cuatro años salió el Lic. Pedro Bosch y en 1999 va a salir un comisionado más que es el Lic. Javier Aguilar Alvarez. De tal manera que la conformación actual del pleno es como sigue:

1) Fernando Sánchez Ugarte, Dr. en Economía (Presidente de la Comisión).
2) Pascual García Alba Iduñate, Dr. en Economía.
3) Ing. Adalberto García Rocha, con formación de posgrado en Economía.
4) Javier Aguilar Alvarez, Licenciado en Derecho.
5) Fernando Heftye Etienne, Licenciado en Derecho.
6) Luis A. Prado Robles, Licenciado en Economía (Secretario Ejecutivo).

Aunque no lo establece la Ley, dado el volumen de casos las sesiones del pleno se celebran una vez a la semana; en ellas se discuten los asuntos agendados y se toman resoluciones. En estas sesiones del pleno está presente, con voz pero sin voto, el Secretario Ejecutivo de la Comisión quien da fe de las sesiones y está encargado de ejecutar los acuerdos del pleno. Para cada asunto de que conoce la CFC, la Dirección General a cargo prepara un dictamen que es presentado al pleno por la Secretaría Ejecutiva.

El presidente designa a un comisionado ponente, quien analiza el caso y hace su presentación al momento de la sesión del pleno, se discute y al final de la discusión se toma votación, la resolución puede salir por mayoría o por unanimidad que es lo ideal. Hasta ahora, de acuerdo con uno de nuestros entrevistados, esta figura de comisionado ponente no ha derivado en una especialización de los miembros del pleno; aunque hay asuntos que por su alto contenido jurídico o económico son turnados a un comisionado con esa formación profesional[38].

En cuanto a una posible especialización por sectores de la economía o por diferentes tipos de mercado esto tampoco ha sido significativo a nivel de los comisionados, pues al abarcar la totalidad de los mercados de bienes y servicios, es importante que todos los miembros del pleno tengan dominio sobre los criterios que

[37] Sin embargo, la primera persona que fungió como presidente de la Comisión, el Dr. Santiago Levy, dejó su cargo a principios de 1995 porque fue invitado a colaborar en la Secretaría de Hacienda. Entró a sustituirlo Fernando Sánchez Ugarte, que es el actual presidente de la Comisión.

[38] Por ejemplo, si se trata de un recurso de reconsideración que se somete a consideración del pleno, tratándose de un medio de defensa estrictamente jurídico es importante que el ponente sea un abogado. Tratándose de un asunto donde el punto medular sea la definición del mercado relevante, o la existencia o no de poder sustancial en el mercado, es importante que un economista haga la presentación del asunto.

se deben de tomar en cuenta para determinar si hay un problema o no de competencia. En niveles inferiores, es decir, dentro de las distintas Direcciones que realizan el trabajo de investigación y los dictámenes sí hay un cierto grado de especialización derivado del manejo constante de ciertos asuntos referentes a un mismo mercado. No obstante, hasta la fecha no se cuenta con ningún programa de capacitación para el personal de la Comisión.

A través de sus Direcciones, la Comisión realiza investigaciones cuando se ha detectado una posible irregularidad en cierto mercado. La Comisión tiene atribuciones para solicitar a los agentes económicos involucrados toda la información necesaria para sustentar su resolución, a la vez de tener el compromiso de mantener dicha información en estricta confidencialidad. Básicamente podemos hablar de tres procedimientos: notificaciones de concentración, denuncias e investigaciones de oficio.

A) Notificación previa de concentraciones.

El análisis de estos casos corresponde a la Dirección General de Concentraciones. Se refiere a todas aquéllas operaciones de compra-venta de acciones, fusiones de sociedades, toma de control o cualquier acto por virtud del cual se pueda considerar que se están concentrando agentes económicos. Cuando la operación involucra más allá de ciertas cantidades previstas en la Ley Federal de Competencia Económica, es decir, operaciones importantes que pueden tener un impacto en el proceso de competencia y libre concurrencia, tienen que notificarse a la Comisión antes de realizarse. Asimismo, el Reglamento de la Ley señala que: "En el caso de concentraciones derivadas de actos jurídicos realizados en el extranjero, deberán notificarse antes de que surtan efectos jurídicos o materiales en territorio nacional"[39].

La Comisión analiza la naturaleza, las características, los aspectos jurídicos y económicos de la operación y se prepara el dictamen, éste se somete a la consideración del pleno el cual puede tomar tres tipos de determinaciones: autorizarla, en los términos planteados; condicionarla, a determinadas obligaciones; u objetarla. En caso de que la concentración sea condicionada, sólo podrá darse si se realizan algunas modificaciones previas ya sea en la operación misma o en las actividades productivas posteriores. En cuanto a la objeción, esta se da cuando se observa un claro riesgo al proceso de competencia; aunque, según un miembro de la Dirección General de Concentraciones, son pocos los casos en los que las concentraciones han sido rechazadas y aproximadamente un 80% han sido aprobadas sin condicionamientos.

[39] Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de marzo de 1998. En dicho reglamento se señala también cuál debe ser el contenido de dicha notificación y los casos en los cuales se dará por no notificada la concentración.

B) Denuncias.

En lo referente a prácticas monopólicas, aquéllas consideradas como absolutas pueden ser denunciadas por cualquier persona; mientras que las calificadas como relativas sólo pueden ser denunciadas por el afectado[40]. La Comisión recibe la denuncia y si es necesario, es decir, si ésta es insuficiente en cuanto sus elementos de sustento, puede iniciar una serie de prácticas o diligencias para allegarse información. Es la Dirección General de Investigaciones la instancia autorizada para ello, así como para citar a comparecencia con el fin de determinar si el caso tiene sustento.

Si esto último se considera afirmativo, se inicia el procedimiento previsto en el artículo 33 de la LFCE. En su análisis del caso, la Comisión debe definir primeramente cuál es el mercado relevante en cuestión; luego debe establecer si el presunto responsable tiene poder sustancial en el mercado[41]. Se emplaza a presuntos responsables, anexando copia de la denuncia y la información con base en la cual se esté fincando una responsabilidad; se desahogan pruebas, se reciben alegatos y se emite la resolución. Si existe poder sustancial y la práctica en cuestión tiene efectos anticompetitivos mucho mayores a sus efectos procompetitivos, se establecerá una infracción. Si el caso se considera improcedente en los términos señalados por el artículo 26 del Reglamento de la LFCE, se deshecha la denuncia.

C) Investigaciones de Oficio.

Cuando por cualquier medio, ya sea una nota periodística, una solicitud de una autoridad, un escrito de un agente económico (que no sea propiamente una denuncia), etc. la Comisión toma conocimiento de una posible práctica anticompetitiva o una concentración no notificada que debió haberse sometido a ese procedimiento, se puede iniciar una investigación de oficio.

Las investigaciones de oficio no conllevan ningún prejuzgamiento, el iniciarlas implica básicamente autorizar al Director General de Investigaciones, para allegarse toda la información necesaria en la determinación de si existe realmente un problema de competencia. Si efectivamente lo es, se da inicio al procedimiento del artículo 33, cuyos detalles se establecen en el Reglamento recientemente publicado.

[40] La Ley Federal de Competencia Económica distingue entre prácticas monopólicas absolutas y relativas. Las primeras se refieren a acuerdos entre los competidores con el fin de manipular precios, repartirse el mercado, limitar la producción o impedir la entrada de terceros en el mercado; las segundas tienen resultados ambiguos, no en todos los casos implican efectos negativos en la competencia

[41] De acuerdo con el artículo 13 de la Ley Federal de Competencia Económica, el poder sustancial en el mercado está determinado básicamente por: *a)* el nivel de participación en el mercado; *b)* la existencia de barreras a la entrada; *c)* la existencia y poder de los competidores; *d)* las posibilidades de acceso a fuentes de insumos; y *e)* el comportamiento reciente del agente económico en cuestión. Reglas más detalladas para el análisis del mercado relevante y el poder sustancial se encuentran contenidas también en el citado Reglamento de la LFCE.

A continuación se presentan los cuatro casos seleccionados para el análisis que fueron elegidos básicamente por el alto nivel de controversia que provocaron en su momento, lo cual pudo apreciarse principalmente en la prensa escrita[42]. Además, los casos elegidos abarcan un espectro adecuado tanto en términos de su naturaleza como de su temporalidad: se incluye una investigación de oficio (tarjetas de crédito en 1993), dos concentraciones (telecomunicaciones e industria del papel en 1995) y una denuncia por práctica monopólica (industria chiclera iniciada en 1994). Dado que el resumen de los casos fue elaborado con base en los informes anuales de la Comisión, la información que debe buscarse en su lectura es principalmente en torno a cuatro aspectos: el tipo de operación involucrada (en el caso de las chicleras, la naturaleza de la denuncia presentada), el mercado relevante definido, los criterios seguidos por la Comisión en el análisis de cada caso y la resolución emitida.

Presentación de los casos.

A continuación se describen los principales puntos de cada uno de los casos seleccionados para nuestro análisis, así como los criterios observados por la Comisión y la resolución a la cual se llegó. Todo ello precedido de una caracterización general de los mercados correspondientes.

1. El caso de las tarjetas de crédito bancarias.

Este caso se enmarca en el Sistema Financiero Mexicano (SFM) el cual, como señala Trigueros[43], se encuentra conformado por la banca (múltiple y de desarrollo), las organizaciones auxiliares de crédito, las compañías de seguros, las casas de bolsa y las sociedades de inversión. Entre los diversos problemas que ha enfrentado destacan las fluctuaciones en la tasa de inflación y la dificultad para controlar las tasas de interés, que en ocasiones han derivado en períodos de bajo crecimiento para el sector[44].

En el caso particular del sistema bancario, en el momento en que se crea la Comisión Federal de Competencia los tres de mayor importancia eran Banamex, Bancomer y Serfín. "En estas tres instituciones se concentran más de las dos terceras partes de los recursos manejados por los bancos; sus operaciones cubren todo el territorio nacional y realizan una amplia gama de funciones que van desde las tradicionales de constituir depósitos y otorgar crédito, hasta las operaciones de

[42] Si bien en la academia no se considera a la prensa como una fuente de información suficientemente seria y rigurosa, consideramos que en el caso particular de este estudio tiene validez ya que representa muchas veces el principal canal a través del cual los agentes económicos pueden hacer sentir su presión sobre la CFC.

[43] Trigueros, Ignacio. "El sistema financiero mexicano", en Luis Rubio y Arturo Fernández (Eds.) *México a la hora del cambio*, Cal y Arena, México, 1995, p. 225-259..

[44] Uno de estos períodos, según Trigueros, se dio entre 1973-1983.

mayoreo en el mercado de divisas... y el financiamiento de grandes proyectos de inversión"[45]. Se trataba, por tanto, de un mercado con características oligopólicas[46]

El procedimiento de este caso inició en 1993 (primer año de funcionamiento de la Comisión) como una investigación de oficio, donde se pretendía establecer si se estaba dando una práctica monopólica absoluta. La inquietud respecto a la situación de competitividad en el mercado de las tarjetas de crédito surgió al observarse lo siguiente[47]:

- En promedio, los establecimientos pagaban una alta comisión por el uso de la tarjeta de crédito la cual parecía estar por encima del promedio existente en otros países.
- Dicha comisión cobrada a los establecimientos era la misma para todas las tarjetas.
- Las tasas de interés cobradas a los tarjetahabientes coincidían notablemente en el caso de los tres sistemas de crédito más importantes y con similares niveles de cobertura en el mercado: Banco Nacional de México (Banamex), Bancomer y Banca Serfin (Carnet).
- Existía una alta rentabilidad de las tarjetas de crédito en comparación con el exterior y el interior del país, esto último en relación a otros tipos de negocios atendidos por los bancos nacionales.

Dada la similitud entre las comisiones que cobraban a los establecimientos, de comprobarse que éstas habían sido establecidas de común acuerdo se estaría incurriendo en una práctica monopólica absoluta, que tendría como resultado el elevar su precio por encima del promedio en mercados extranjeros similares. Por tanto, aunque la Comisión reconoce explícitamente en su Informe que estas situaciones pudieron resultar de la combinación de muy diferentes factores, y no necesariamente del uso de prácticas monopólicas, explica que se decidió iniciar una investigación tomando como parámetro mercados de otros países.

Durante su investigación la CFC descubrió que "los países en donde los establecimientos pagan las menores comisiones son aquéllos en donde existe competencia entre los sistemas de pagos"[48]. Igualmente, en esos casos los bancos que emiten las tarjetas, establecen los sistemas de pagos y afilian a los diversos establecimientos están claramente diferenciados. Por tanto, cada institución bancaria puede establecer las comisiones que cobrará independientemente de lo que las otras establezcan.

Así, se da una competencia tanto entre quienes cobran comisiones a los establecimientos como entre quienes pueden emitir tarjetas de crédito y establecen

[45] Trigueros, *Op. Cit.* p. 227.

[46] El mercado oligopólico se caracteriza por tener un número de vendedores suficientemente pequeño como para que la conducta de uno de ellos afecte a los demás, y viceversa.

[47] Comisión Federal de Competencia. *Informe anual 1993-1994.* México, 1994.

[48] Comisión Federal de Competencia, *Op. Cit.* p. 32.

tasas de interés a los tarjetahabientes. En estos casos, la competencia ha traído como resultado una baja en el nivel de las comisiones, y ha derivado en una mayor calidad en la prestación del servicio. La Comisión hace énfasis en que los bancos de tales países no intercambian información.

Esta situación no se da en México, donde las instituciones bancarias que prestan los diversos servicios de afiliación, emisión de tarjetas y sistemas de pagos se confunden y, de acuerdo a lo detectado por la Comisión, en algunos casos parecerían actuar coordinadamente. Por otra parte, se encontró un deficiente sistema de incentivos[49] que desembocó en una misma comisión cobrada a los establecimientos en el caso de tres tarjetas de crédito distintas.

La Comisión atacó esta situación suscribiendo en 1994 un convenio con Banamex, Bancomer y Serfin, en el cual se reconocen los avances en cuanto a la operación de los sistemas de tarjetas de crédito; pero también, la necesidad de "fortalecer la competencia y prevenir posibles prácticas anticompetitivas"[50]. Por medio de este convenio, los bancos emisores de tarjetas adquirieron diversos compromisos:

1) Eliminar cualquier tipo de intercambio de información que les permitiera coordinarse al fijar las comisiones aplicadas a los establecimientos o las tasas de interés impuestas a los tarjetahabientes.
2) Eliminar, en un plazo de seis meses, las trabas a los establecimientos para que éstos ofrezcan descuentos a consumidores que realicen pagos en efectivo.
3) Eliminar de los pagarés la información relativa a la comisión cobrada a los establecimientos.

A través de este convenio se esperaba conseguir que las comisiones fueran acordes con los costos en que incurrían los bancos por el otorgamiento del servicio, reduciéndose los costos para los establecimientos; dar mayor flexibilidad a las políticas de precios de los mismos, y que las tasas de interés para tarjetahabientes reflejaran lo más fielmente posible dichos costos.

2. El caso Sercotel-Cablevisión.

Si bien la industria televisiva tiene ya más de cincuenta años de existencia, el caso concreto de la televisión por cable es mucho más reciente. En México a principios de la década de los noventa aún se le consideraba una industria naciente ya que, a pesar de haberse iniciado a la par que en Estados Unidos tuvo un desarrollo mucho

[49] En el Informe se explica, por ejemplo, que los convenios referentes a la compensación de pagarés entre los sistemas de tarjetas de crédito favorecían a la institución emisora de la tarjeta; así, los bancos depositarios del pagaré, al no competir por comisión, no facilitan su reducción.

[50] Comisión Federal de Competencia, *Op. Cit.* p. 32.

más lento. En aquél entonces era considerada como "una de las industrias más fuertes del país con un ritmo de crecimiento aproximado del 20%".[51]

Según datos de la Cámara de la Industria de Televisión por Cable (CANITEC), para 1992 la televisión por cable se fundamentaba en 130 concesiones, existiendo alrededor de 200 sistemas distintos[52]. Desde este punto de vista podría considerarse que no existían barreras para ingresar al mercado, más que aquéllas impuestas por la capacidad técnica con que contaran quienes quisieran participar en él. Por otra parte, se contemplaba ya aprovechar "las características... que tienen los cables coaxiales que se utilizan (para) medios de comunicación local, de telefonía directa o celular, conductores de radio digital, etc."[53]

El caso que nos ocupa inició en febrero de 1995, cuando la idea de diversificar el uso de dichos cables estaba aún más desarrollada. Fue entonces que Sercotel (subsidiaria de Teléfonos de México, S.A. de C.V.) notificó a la Comisión Federal de Competencia su intención de adquirir el 49% de las acciones de Empresas Cablevisión, a su vez, subsidiaria del Grupo Televisa S.A. de C.V.. La Comisión inició un análisis de mercado para detectar si dicha adquisición representaba un riesgo de concentración en el mercado de las comunicaciones[54].

Las empresas de Sercotel prestaban a Telmex servicios de bienes raíces, renta de equipo, operación de redes de y plantas e investigación tecnológica. Cablevisión se enfocaba al servicio de televisión restringida y la construcción de redes para el mismo. Debido a que los servicios ofrecidos por cada una de las empresas eran de distinta índole, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes consideró que no existía ningún impedimento para dicha alianza.

Esta apreciación se basó principalmente en el hecho de que el servicio de televisión por cable está dirigido al restringido mercado de los suscriptores, y el mercado en consideración era únicamente en el área metropolitana del Distrito Federal. De acuerdo con esto, la Comisión llegó a la conclusión de que "la concentración no otorga un poder de mercado que permita disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia"[55].

Así, tomando a los servicios de televisión restringida en la zona metropolitana del D.F. como mercado relevante en el ámbito de la televisión, y a la telefonía básica como mercado relevante por el lado del mercado telefónico, la Comisión Federal de Competencia permitió la transacción. En este sentido, se planteó como remota la posibilidad de que se empleara la red de televisión por cable

[51] Industria, No. 42, Agosto 1992, p. 30

[52] *Idem.*

[53] *Idem*, p. 32.

[54] Cabe señalar que este caso no caía únicamente bajo el ámbito de acción de la CFC sino que, dada la naturaleza de los servicios prestados por ambas empresas, debía ser considerado también por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Esta Secretaría tiene a su cargo la reglamentación en cuanto al servicio de televisión restringida, y vigila el apego a las concesiones de ambos agentes económicos.

[55] Comisión Federal de Competencia, *Informe Anual 1994-1995*. México, 1995, p. 47.

para la prestación de servicios de telefonía básica, ya que se requeriría tiempo para realizar las instalaciones necesarias además de una inversión considerable.

De acuerdo con esto, para la Comisión "la concentración propuesta por Telmex y Televisa no pondría en riesgo la competencia"[56], esto sería así siempre y cuando:

1) Los agentes económicos estuvieran obligados a notificar previamente a la Comisión de cualquier otra concentración que pretendieran llevar a cabo en el futuro.
2) Si Cablevisión utilizara su red para prestar servicios de telefonía, permitiera que otras empresas accedieran a su infraestructura de cable para prestar el servicio de telefonía local.

Bajo estas condiciones, la concentración fue permitida, aclarándose que para su concretización requería también de la autorización de la Secretaría antes mencionada.

3. El caso de Kimberly Clark y Compañía Industrial de San Cristóbal

De acuerdo con Jorge Amigo[57], la industria papelera puede considerarse una industria concentrada en más de un sentido. Al realizar sobre ella un análisis de indicadores tales como: valor agregado promedio, tasa de ganancia, productividad de mano de obra y productividad de capital, descubre que la porción relevante en todas estas variables económicas se encuentran concentradas en dos actividades principales:

a) Fabricación de pasta de celulosa y papel.
b) Fabricación de cajas o envases de cartón.

Adicionalmente, y luego de analizar variables concernientes a la estructura del mercado, tales como número de compradores y vendedores, grado de diferenciación de los productos y existencia o no de barreras de entrada, este autor señala: "Preliminarmente, se puede considerar a la industria del papel en México dentro de los mercados oligopólicos o los de competencia monopolística. Esto tomando la industria agregada, ya que por producto puede existir algún mercado con estructura monopólica"[58].

[56] Comisión Federal de Competencia, *Op. Cit.* p. 49.

[57] En su trabajo de tesis de licenciatura, Jorge Amigo aplica herramientas de análisis de Organización Industrial para caracterizar la industria papelera, véase: Amigo Castañeda, Jorge A. *Estructura y comportamiento económico de la industria de la celulosa y del papel en México. Un análisis de concentración industrial.* Tesis de Licenciatura, Universidad Anáhuac, México, 1981.

[58] Amigo, *Op. Cit.* p. 47.

Es en este contexto que se originó el caso que nos ocupa. Inició en 1995 con la intención de fusión de dos multinacionales, Kimberly Clark Corporation (KCC) y Scott Paper Company, enfocadas al mercado de derivados del papel. Dicha fusión se daría a través de la adquisición del 100% del capital de Scott por parte de KCC. Esto implicaba un fuerte incremento del poder de mercado de estas compañías, derivando en "elevados niveles de concentración en diversos mercados dadas sus participaciones accionarias y demás intereses mercantiles en Kimberly Clark de México (KCM) y en Compañía Industrial de San Cristóbal (Crisoba)"[59].

Al ser KCM filial de la empresa norteamericana KCC, con el 45% de sus acciones en manos no mexicanas, la fusión implicaba que KCC adquiría el control de un 14% de las acciones de Crisoba. En estas circunstancias, la Comisión decidió condicionar la fusión a la desincorporación de capacidad productiva, marcas y productos; esto con el fin de aprovechar las posibles ventajas de la concentración, al mismo tiempo que eliminar sus riesgos.

Tanto KCM como Crisoba participan de manera importante en la producción de diversos artículos derivados del papel, teniendo esto en consideración, la Comisión previó que el impacto de la fusión sería distinto en los diversos mercados afectados. Así, el análisis se dividió en los mercados de: artículos de protección femenina, derivados de papel tissue, papel para escritura e impresión y otros.

Luego de considerar la participación de ambas empresas en cada uno de los mercados, la Comisión concluyó que la fusión podría imponer restricciones a la competencia teniendo como resultado el desplazamiento de competidores y la imposición unilateral de precios, en prejuicio de los consumidores. "Para evitarlo, la Comisión estableció medidas que disminuyeran el poder de mercado de la concentración y facilitaran la participación inmediata de nuevos competidores"[60].

De esta manera, la fusión quedó sujeta a ciertas condiciones de desincorporación, licenciamiento y supresión de algunas marcas; esto con la finalidad de limitar la participación en el mercado e impedir que surgieran desincentivos para la entrada de competidores. Todas estas medidas deberían adoptarse dentro de un plazo determinado.

4. El caso de Canel's vs. Chicle Adams[61].

El mercado de la industria chiclera se vio dominado durante largo tiempo por la transnacional Chicles Adams Warner Lambert, S.A. de C.V., productora de Chicles Adams. Este dominio empezaría luego a verse disminuido con la aparición en 1925 de una empresa potosina (Canel's, S.A. de C.V.) dedicada a la producción de golosinas diversas entre las que destacaba la goma de mascar. Esta compañía siguió

[59] Comisión Federal de Competencia, *Informe Anual de Competencia Económica 1995-1996.* México, 1996, p. 23.

[60] Comisión Federal de Competencia, *Op. Cit.* p. 25.

[61] *Idem*, p. 58-64.

una estrategia de diversificación de operaciones que le permitiría llegar a abarcar áreas como transporte, hotelería, construcción e incluso perfumería; aunque el mercado de los dulces siguió representando su área de productividad más importante, representando el 80% de los ingresos del grupo empresarial[62].

El mercado de la goma de mascar, por tanto, presentaba características oligopólicas, con una fuerte competencia entre dos empresas rodeadas de empresas con una presencia mucho menor. Serían precisamente esas dos poderosas firmas las que entrarían en conflicto ante la Comisión Federal de Competencia. El caso inicia en junio de 1994, cuando Canel's acusa ante la Comisión a Chicle Adams de aplicar depredación de precios, la cual constituía un tipo de práctica monopólica relativa tendiente a sacar a la primera empresa del mercado. La empresa denunciante posee la marca Canel's de goma de mascar, mientras que la firma denunciada es dueña de las marcas Chiclets y Clarks.

La denuncia por parte de Canel's se basaba en el alegato de que Adams había bajado en forma extrema el precio de su producto Clarks, con el fin de sacar del mercado al producto similar (por tanto, sustituto) Canel's-4[63]. Como antecedentes del conflicto entre estas dos empresas, el informe de la CFC señala:

- Clarks es una marca secundaria de Adams, cuyo principal producto es Chiclets.
- Canel's considera a los dos productos similares tanto en procedimiento como en costos de producción, de lo que se deriva que deberían tener precios también similares.
- Existe un precedente respecto a que Canel's acusó a Chiclets de haber imitado su producto Canel's-4.
- A pesar de que Adams contaba con Chiclets-4, el producto similar de la misma empresa (Clarks) se comercializaba, según Canel's, a un precio menor.
- Se menciona un posible intento de compra de Canel's por parte de Adams.
- Canel's afirma también que el precio de Clarks está muy por debajo de sus costos de producción.

La denuncia de Canel's se basó en que, de acuerdo con los puntos anteriores, era evidente que Adams estaba incurriendo en pérdidas intencionalmente; además, "asoció la diferencia en los precios de Chiclets-4 y Clarks y la supuesta similitud de sus costos, con las condiciones que permiten la discriminación de precios o que contribuyen a probar su existencia..." [64]. Adicionalmente, el presunto intento de compra sería indicio de invasión de propiedad industrial, otro de los factores

[62] La información que aquí se maneja se obtuvo en conversación con un representante de la empresa y, además, en: Expansión, Vol. XXIX, No. 718, Junio 1997.

[63] Aunque no se hace explícito en el informe de la Comisión, la designación -4 en cualquiera de las dos marcas hace referencia a la presentación de cuatro gomas de mascar confitadas envueltas en papel celofán

[64] Comisión Federal de Competencia, *Op. Cit.*, p.59

asociados a la depredación de precios. Este era el sustento de la denuncia de Canel's respecto a las intenciones de Adams de desplazarla del mercado.

En su primera resolución, la Comisión enfatiza en la dificultad de demostrar que el precio establecido por Adams resultaba inferior al que necesitaría para obtener ganancias y que reducía sus utilidades con la intención de perjudicar a su competidor. Sin embargo, la Comisión agrega en su informe: "Esto no significa que, en sentido económico (no jurídico) la depredación de precios y, por tanto, el daño real a la competencia, no pueda existir en circunstancias diversas a la indicada. (...) En estos casos, aunque los indicios encontrados no lleven a pruebas concluyentes, pueden ser lo suficientemente reveladores como para ameritar una actitud de alerta por parte de la autoridad de competencia y una advertencia al presunto infractor".[65]

En ese sentido, la Comisión consideró que la situación señalada por Canel's no podía calificarse tajantemente como un caso de depredación, sino que cabría la posibilidad (dados los antecedentes del caso) de que fuera resultado de la evolución de eventos previos. En la investigación, se definió al mercado de las gomas de mascar a nivel nacional como el mercado relevante, éste no se limitó a la presentación de cuatro ya que se consideró que existe una alta sustituibilidad entre productos muy similares.

Se analizaron los estados contables de ambas empresas durante el período de disputa con el fin de verificar si, como sucede cuando existe una práctica depredatoria, ambas habían incurrido en pérdidas. Esto no fue suficientemente demostrado, ya que en el caso de Canel's-4 hubo un periodo (1991-1993) en que se registraron ganancias. Tampoco pudo comprobarse el intento de compra de Canel's por parte de Adams. Sin embargo, lo que sí pudo sustentarse fue el poder sustancial de Adams en el mercado relevante, lo cual la capacitaba para incrementar precios en forma unilateral.

De acuerdo con los datos obtenidos en la investigación realizada, la Comisión decidió no imponer sanción alguna en contra de Adams, en virtud de que no se determinó de manera concluyente la existencia de prácticas monopólicas relativas. No obstante, dados los indicios en el sentido de que existían condiciones para que se dieran dichas prácticas, se decidió prevenir a la empresa para abstenerse de ello. Aquí cabe mencionar que la empresa Warner Lambert de México, propietaria de la marca Adams había obtenido de la Suprema Corte de Justicia de la Nación un amparo respecto al requerimiento de información que le había solicitado la CFC a la firma.

Este caso se ha prolongado, ya que en abril de 1996 la CFC inició una investigación de oficio de cuya investigación se desprendió que efectivamente Warner Lambert estaba llevando a cabo depredación de precios; con base en esto, la Comisión decide en noviembre de 1997 reprender a Adams e imponerle una multa de cincuenta mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal[66].

[65] Idem, p. 61

[66] Información recabada del resumen de resolución difundido por la Comisión Federal de Competencia a través de su página en Internet (http://cfc.gob.mx).

Actualmente, Adams considera la interposición de recurso de reconsideración a esta nueva decisión.

Análisis de los Casos

Como se mencionó en la presentación del marco teórico, el análisis de los casos se lleva a cabo de acuerdo con los conceptos de la economía política de la regulación. Se recordará que el interés público es considerado como referente a la corrección de fallas de mercado, con el fin de tener eficiencia en los mismos; es por eso que se busca crear condiciones favorables para la libre competencia. Cuando una agencia reguladora falla en su cometido de preservar dicho interés público, se dice que los agentes económicos regulados han logrado capturarla; lo cual implica una cierta pérdida de autonomía.

Antes de iniciar el análisis particular de cada uno de los casos ya presentados, veremos cómo podría darse la captura de la Comisión Federal de Competencia en términos generales, esto nos permitirá, en el momento de concluir, definir cuál es el tipo de redes de políticas que tendrían que crearse para conseguir dicha captura. Es importante señalar que no se niega la autonomía de la Comisión, aunque tampoco se le considera como algo dado, sino que se busca identificar los factores clave que inciden en ella partiendo del supuesto de que la captura (y en consecuencia, la disminución de la autonomía) de una agencia con sus características es *al menos posible*.

La primera pregunta que cabría hacerse es qué tipo de captura tendrían que ejercer los agentes económicos sobre la Comisión para influenciar sus decisiones. Para responder a esta cuestión es necesario remitirnos a las cuatro situaciones básicas en las cuales la captura ocurre, y que también fueron mencionadas con anterioridad:

- Captura como control directo y absoluto.
- Captura como coordinación entre las actividades de los regulados con las del regulador.
- Captura como neutralización o aseguramiento de no-desempeño del regulador.
- Captura como cooptación mediante la equiparación de perspectivas de los agentes regulados y el regulador.

En el caso concreto de la CFC, y recordando que la regulación se definió previamente como resultado de una contienda de intereses, un control directo y absoluto no solamente sería muy difícil de alcanzar (dada la amplitud de su ámbito de acción y la diversidad de los actores involucrados en cada caso), sino que además resulta poco atractivo para las empresas: sería muy costoso tratar de controlar toda la actividad de la Comisión, cuando lo que les interesa es exclusivamente la resolución que les afecta de manera directa. En ese mismo sentido, tampoco resultaría de gran

interés coordinar actividades con la Comisión. Las dos primeras posibilidades, entonces, quedarían descartadas y a través del análisis de los casos se determinaría cuál de las dos últimas categorías representa el tipo de captura necesaria en el caso de la Comisión Federal de Competencia.

Considerando que la contienda de intereses en juego no sólo se refiere al ámbito económico sino también al político, tendríamos que identificar además cuál sería el blanco de dicha captura. Dadas las características del sistema político mexicano, con un peso decisivo del nivel federal, el agente a capturar para los actores regulados sería, en primer término, el gobierno. Ciertamente, la corta vida de la Comisión se ha desarrollado precisamente durante el período en el cual esta situación ha empezado a evolucionar, dándose una tendencia hacia la gestación de un sistema más equilibrado; sin embargo, dichos cambios no han logrado consolidarse todavía, por lo que el mayor peso en términos decisorios sigue estando en el nivel federal, concretamente en el Ejecutivo. Así, en el caso de la CFC la captura tendría que dirigirse hacia el Ejecutivo o en su defecto hacia quienes son directamente designados por él, es decir, los comisionados.

Inicialmente, se había planteado la revisión de información de acuerdo con las variables propuestas por los dos modelos presentados: el de captura de Mitnick y el de análisis sectorial de Atkinson y Coleman. Posteriormente, debido a las limitaciones encontradas en el primero y señaladas en la presentación del marco teórico, se decidió retomar del mismo únicamente dos variables: por un lado, los recursos de que dispone la Comisión (en la forma de presupuesto); por el otro, el nivel de *expertise* y especialización de los comisionados (tomando como indicadores su perfil y antecedentes profesionales). Cabe señalar que, debido a la corta existencia de la CFC, más que como variables en sí dentro del modelo se les considerará como referentes para la contextualización de los casos a analizar. El resto de las variables propuestas por Mitnick se desecharon debido a su subjetividad y, sobre todo, por el hecho de estar pensadas para comisiones mucho más antiguas que la dependencia mexicana que aquí nos ocupa.

A) Dos elementos del primer modelo.

1. El presupuesto de la Comisión.

Con el fin de relacionar la disponibilidad de presupuesto con la capacidad de la Comisión de desahogar los asuntos que le son turnados, en el Cuadro 1 se relaciona al presupuesto asignado con el porcentaje de casos por ella resueltos durante sus primeros tres años de actividad; dicho porcentaje, a su vez, es la proporción de resoluciones emitidas del total de casos recibidos cada año para su atención[67].

[67] Una relación similar fue planteada por Raúl Jacobo García en su trabajo de Tesis de Maestría, con la diferencia de que el parámetro propuesto era una razón presupuesto asignado/casos resueltos. Aquí consideramos que observar los casos resueltos en relación al total de los casos recibidos resulta más ilustrativo para conocer la capacidad administrativa de la Comisión. Para mayor

Cuadro 1

Presupuesto asignado a la CFC y porcentaje de casos resueltos por la misma

Año	*Presupuesto**	*Total de casos recibidos*	*Casos resueltos*	*Porcentaje*
1993-1994	31,000.0	168	135	80.3
1994-1995	50,728.1	178	136	76.4
1995-1996	30,836.1	263	240	91.2

* Miles de pesos

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 1994-1996 e Informe de Competencia Económica, Segundo Semestre de 1996.

Como puede verse, del primero al segundo año el incremento en el presupuesto asignado fue notable; sin embargo, esto no derivó en un incremento similar del nivel de casos resueltos por la Comisión. Por el contrario, si inicialmente se resolvió un 80% de los casos, para el segundo año, en que se contaba con un presupuesto mayor, esta proporción disminuyó a un 76%. Situación contraria a la observada para el tercer año, en el cual el presupuesto asignado vuelve a su nivel inicial y la proporción de casos resueltos en relación con los recibidos rebasa el 90%.

Esto podría estarnos indicando varias cosas. Cabría pensar que gran parte de los casos cuya resolución quedó pendiente en el primer año tuvieron que desahogarse durante el segundo, lo cual tuvo como consecuencia un mayor rezago en la atención de aquéllos que se iban recibiendo. Para explicar el último porcentaje (91%) tendríamos que pensar entonces en factores como la especialización del personal encargado de analizar las pruebas presentadas, lo cual habría permitido superar tal rezago. Aunque, dado el considerable incremento en el número de casos que ingresaban, igualmente podría pensarse que tan alto porcentaje se debe a revisiones menos detalladas de cada asunto.

Así como las interpretaciones que hemos presentado no pueden considerarse concluyentes, ya que requieren de una mayor evidencia, las implicaciones que esto tiene para la autonomía o su contraparte (la captura) tampoco son definitivas. Si esta mayor eficiencia en la resolución de casos se debe a un mayor nivel de *expertise* o una mayor especialización del personal regulador, tendríamos los dos posibles efectos mencionados con anterioridad:

a) Un mayor nivel de *expertise* derivaría en un mejor manejo de la información por parte de los reguladores, lo cual disminuiría la posibilidad de captura o (dicho de otra manera) fortalecería su autonomía.

b) De acuerdo con Mitnick, una mayor especialización del regulador en un área determinada propiciaría que su percepción sobre la problemática y las alternativas de solución propias de la industria se asimilaran a aquéllas de los agentes

detalle sobre el primer planteamiento, puede consultarse: Raúl Jacobo García, *Autonomía de la Comisión Federal de Competencia,* CIDE, Tesis de Maestría, México, 1997.

económicos regulados. Esto tendría como consecuencia una mayor predisposición a la captura, es decir, un menor nivel de autonomía.

Para poder llegar a conclusiones más contundentes a este respecto tendría que llevarse a cabo un estudio a fondo del personal de la Comisión, sus características y el desempeño que han presentado en la misma. Lo que sí quedaría claro hasta ahora es que el incremento en la disponibilidad de recursos financieros no es determinante para lograr una mayor eficiencia en una agencia como la Comisión.

2. El *expertise* y especialización de los comisionados.

Como se mencionó anteriormente, el *expertise* se entiende aquí como un factor compuesto por dos elementos: uno técnico, relacionado con el perfil profesional del recurso humano y otro político, referente al conocimiento de cómo la política se relaciona con una determinada área[68]. Dadas las características de la CFC como órgano desconcentrado "dotado de autonomía técnica y operativa para dictar sus resoluciones en los términos de la Ley"[69], y debido a la dificultad para medir el *expertise* en su vertiente política, nos enfocaremos aquí en la formación profesional de los comisionados, es decir, en el aspecto técnico del *expertise* dentro del pleno de la Comisión..

Como se señaló en el apartado correspondiente a la descripción de la CFC y sus atribuciones, el pleno de dicho organismo está compuesto por cinco comisionados (entre los cuales se encuentra el presidente de la Comisión) más el Secretario Ejecutivo. De entre ellos, tres (50%) poseen un posgrado en Economía, mientras que los otros cuentan únicamente con la Licenciatura (dos de ellos en Derecho y uno más en Economía).

Sus antecedentes laborales están concentrados básicamente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI). El 50% alguna vez ocuparon un cargo en ambas dependencias, y uno más perteneció a la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP); sólo uno de ellos está dedicado totalmente a la academia, mientras que el restante proviene del Tribunal Superior de Justicia. Esta misma persona (Aguilar Alvarez) es la única en cuyos antecedentes aparece la ocupación de un cargo en una empresa privada[70].

Nuevamente, más que prestarse a la obtención de conclusiones respecto al *expertise* o la especialización del personal de alto nivel de la Comisión, estos datos sirven sobre todo como marco contextual respecto a quienes toman decisiones. A

[68] Véase nota 14.

[69] Ley Federal de Competencia Económica, p. 29.

[70] Datos recabados de la página de Internet de la Comisión Federal de Competencia: http://cfc.gob.mx.

primera vista, puede parecer como desigual el hecho de que la mayoría de quienes tienen formación en Economía (75%) cuenten con un posgrado, mientras que ninguno de quienes presentan una formación jurídica poseen estudios a dicho nivel. Igualmente, parecería criticable el que uno de los comisionados se haya desempeñado como asesor de distintas empresas privadas.

Nuevamente, para medir las implicaciones que esto tendría en los niveles de especialización sería necesario analizar con mayor detalle el desempeño de los comisionados; un obstáculo en este sentido es que la confidencialidad obligada de las decisiones que ellos toman nos impide hasta ahora conocer cómo se desarrollan las discusiones en el pleno, quién presenta cada caso y cómo se da la votación. Sin embargo, esta limitación podría superarse conforme pase el tiempo y puedan apreciarse mejor variables como la rotación del personal regulador, con lo cual podría llegarse a un análisis más fino.

B) Las variables del segundo modelo.

En cuanto al modelo de redes de políticas, se recordará que las variables que propone para identificar el grado de movilización del sector al cual pertenecen los agentes económicos involucrados en cada caso son: *a)* importancia del sector y número de asociaciones en que se constituye, *b*) empresas con mayor presencia dentro de la asociación, *c)* capacidad de las empresas de generar información técnica y política, y *d)* los acuerdos que el sector haya negociado con el Estado.

De este modelo se retoman básicamente las dos primeras variables, en un intento por encontrar elementos que nos den pistas para distinguir cuál de los dos factores puede ser más determinante para la captura: el que exista un sector bien organizado o el que la empresa involucrada sea fuerte en sí misma. Aunado a esas dos variables que contemplan a las empresas en su nivel individual, se incorpora el aspecto político a través de la consideración de si existe o no un factor de cercanía con el grupo gobernante; esto se hace ubicando la posición política de los propietarios de las mismas. Finalmente, se contempla la participación de los diversos agentes económicos en el mercado correspondiente. Tenemos entonces las siguientes variables:

1) Importancia y organización del sector. Referente a su relevancia en el espectro económico nacional y su cobertura física (nivel regional o nacional).
2) Importancia de la posición política de los actores. En cuanto a los vínculos que las empresas o sus directivos puedan tener con sectores y/o actores gubernamentales.
3) Participación de las empresas en el mercado. Respecto a la proporción que del mercado correspondiente es cubierta por las empresas involucradas.

Antes de pasar a la revisión de los casos, cabe mencionar brevemente el contexto en el cual se dieron y que enmarcó el desempeño de la Comisión durante

sus primeros tres años de existencia (1993-1996)[71]. En el ámbito económico la política predominante se enfocaba hacia la economía de mercado a través de un proceso de privatización y estímulo a la inversión que se vio bruscamente frenado por la devaluación y la consecuente crisis económica de 1995.

Durante el sexenio salinista, la apertura comercial y la privatización fueron los dos procesos de mayor relevancia. –El primero tocó a empresas importantes en el escenario económico nacional, como Teléfonos de México, las aerolíneas y la banca comercial. Se establecieron Tratados de Libre Comercio primeramente con Chile, y luego con Estados Unidos y Canadá; este último convertiría a Norteamérica en la zona de libre comercio más grande del mundo "con casi 370 millones de habitantes y un Producto Interno Bruto de aproximadamente 6,700 miles de millones de dólares"[72].

Coincidiendo con este movimiento de apertura, la perspectiva en cuanto a regulación económica cambió también; de una economía controlada para favorecer el fortalecimiento de ciertos grupos (por tanto, de diversos monopolios), con la promulgación de la Ley Federal de Competencia Económica se pasó a una economía controlada para favorecer la libre competencia. Se dieron también otros cambios regulatorios dirigidos a sectores más específicos, como es el caso de las telecomunicaciones, el sector financiero y el agrícola.

La crisis de 1995, sin embargo, significó un duro golpe para los niveles de empleo, así como para el sistema financiero el cual fue rebasado por el problema de las carteras vencidas. Inmediatamente después de desatada esta crisis, en algunos sectores la economía pareció reactivarse gracias a ciertos destellos de liderazgo empresarial; no obstante, este fenómeno no se dio en grado suficiente como para hablar de una recuperación generalizada.

En el terreno sociopolítico hubo también cambios significativos. La correlación de fuerzas se vio modificada por lo que el sistema perdió cierto grado de estabilidad, dándose algunos conflictos postelectorales a nivel estatal. En este mismo sentido, el ámbito local ha ido ganando terreno y adquiriendo una importancia que antes no tenía; el poder legislativo ha seguido un proceso similar al transformarse en un órgano más equilibrado en su composición. Por tanto, puede decirse que las instituciones políticas atraviesan por un proceso de recomposición. En cuestiones de tipo social, el agravamiento del problema de la inseguridad pública ha sido frecuentemente mencionado como producto de la crisis, aunado a la persistente desigualdad económica que mantiene en la marginación a un importante porcentaje de la población.

Partiendo de estos aspectos como del marco general, y recordando la contextualización presentada respecto a cada uno de los mercados, para el análisis de los cuatro casos se revisaron las características principales de cada una de las

[71] Los aspectos contextuales que a continuación se mencionan fueron retomados principalmente de: Ernesto H. Turner *Op. Cit.*, y Luis Rubio y Arturo Fernández (Eds.) *México a la hora del cambio,* Cal y Arena, México, 1995.

[72] Sales, Carlos. "La reforma económica", en Rubio y Fernández, *Op. Cit.*, p. 89-133.

industrias involucradas, así como los datos obtenidos en entrevistas con miembros de la comisión o representantes de algunas empresas; esto último fue posible únicamente para el caso de Canel's-Adams y el de tarjetas de crédito.

1. Importancia y organización del sector.

El sector financiero es de una enorme importancia en la economía de cualquier país, ya que cumple la función de dar movilidad a las reservas monetarias de una sociedad. A su vez, dentro de este sector, la emisión de tarjetas de crédito ha sido tradicionalmente de gran relevancia. "Aunque en 1994 la cartera de tarjetas de crédito sufrió un notable desplome[73], dada la importancia del sector y la persistencia de los tres sistemas de tarjetas de crédito fuertemente estructurados, en el periodo inmediato luego de la firma del convenio con la Comisión se dio una recuperación paulatina en dicha cartera. Además, gracias a la entrada al mercado de nuevos agentes que iban obteniendo autorización para operar en el país, el sector financiero se encontraba en un punto de estabilidad"[74].

Por su parte, la televisión por cable tiene una importancia más bien de tipo local o regional. Esto es así debido a que, de acuerdo con la ley, las concesiones deben realizarse de forma tal que no existan dos sistemas de televisión por cable en una misma ciudad, siendo la única excepción la zona metropolitana del Distrito Federal[75]. En los casos de Kimberly Clark-Crisoba y Canel's-Adams, estamos hablando de industrias con presencia significativa en el panorama económico, así como con una amplia cobertura. Por estas consideraciones, el mercado relevante definido para los diversos productos involucrados en el primero de estos casos fue a nivel nacional. Algo similar sucede en el caso de la industria chiclera, donde el mercado relevante definido fue el de gomas de mascar producidas, distribuidas y comercializadas en el territorio nacional[76].

[73] De 21.7 mil millones de pesos en diciembre de 1993, pasó a 15.3 mil millones en diciembre de 1996, según datos obtenidos en entrevista personal con funcionario del Departamento de Estudios Económicos de la Comisión Federal de Competencia.

[74] Entrevista personal con miembro de la Asociación de Banqueros de México.

[75] Datos obtenidos en conversación con funcionario del Area de Concentraciones de la Comisión Federal de Competencia.

[76] Aquí cabe señalar que, en el caso de la industria del papel, se trataba de productos con un crecimiento constante en su nivel de productividad y una alta sensibilidad a las variaciones en el nivel de ingreso de la población. Aunque esto último variaría para cada producto específico.

2. Importancia de la posición política de los actores.

La importancia del sector financiero no se ha limitado al terreno de la economía. La Asociación de Banqueros de México se ha caracterizado, además, por ser la agrupación del sector privado con el mayor número de empresarios que luego ingresan al terreno de la política ocupando algún puesto público. Así, a través de esta continua circulación de dirigentes sectoriales desde su organización hacia puestos públicos, la representación de intereses de la industria bancaria se ha dado de una manera más directa en comparación con otros grupos organizados. Por tanto, puede decirse que existe un importante canal de vinculación entre este sector y el gobierno[77].

Televisa y Telmex, por su parte, son empresas cuyos dueños[78] pertenecen al selecto grupo conocido como Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN). Este constituye una poderosa organización independiente con un número limitado de miembros, no más de treinta personas, que representa a las familias de empresarios más destacadas en México. Este grupo es considerado como "el centro donde los hombres de negocios de más alto nivel en México toman las principales decisiones que serán más tarde implementadas (...) mediante el sistema de cámaras y confederaciones del sector privado"[79]. Esto lo ubica en una importante posición como interlocutor potencial del gobierno

El caso de las chicleras es distinto, ya que el prestigio y fortaleza de los agentes económicos involucrados radica más en las empresas mismas que en los apellidos de sus propietarios. En el caso de Canel's se trata de una empresa nacional, familiar que ha ido ganando terreno ante las transnacionales; Adams, por su parte, está respaldada por el grupo multinacional al que pertenece. Respecto a Kimberly Clark y Crisoba, había elementos combinados. Por un lado, similar al caso de las chicleras, se trataba de la fusión de una empresa líder cobijada por una multinacional con otra que, si bien poseía una presencia significativa en su mercado, tenía más que nada rasgos nacionales. Por otra parte, envuelto en este caso se encontraba el nombre de Claudio X. González, presidente del consejo de administración de Kimberly Clark de México, antiguo asesor presidencial y ex-presidente del mencionado Consejo Mexicano de Hombres de Negocios.

[77] Para una referencia más amplia sobre el desarrollo de la AMB, véase Roderic Ai Camp, *Los empresarios y la política en México: una visión contemporánea.* FCE, México, 1989.

[78] En ambos casos se trata de hombres con enormes fortunas: Carlos Slim y los Azcárraga. En el momento en que se dio el caso, Slim tenía muy poco tiempo de haber asumido la dirección de Telmex, mientras que Televisa se encontraba en los últimos años de la era de Emilio Azcárraga Milmo, quien a su muerte en 1997 fue sustituido por su hijo Emilio Azcárraga Jean.

[79] Basáñez, *Op. Cit.* p. 113.

3. Participación de las empresas en el mercado.

Otro dato a destacar, en términos individuales, es la participación en los respectivos mercados de cada una de las empresas involucradas en los cuatro casos. En el caso de las instituciones bancarias, como criterio para medir su participación en el mercado se revisaron sus activos fijos y su participación en la integración de la cartera de créditos. Los datos obtenidos se presentan en los cuadros 2 y 3, respectivamente.

Cuadro 2
Instituciones de Banca Múltiple
Activo Fijo (Saldos corrientes millones de pesos)

	1991	*1992**	*1993*	*1994*	*1995*	*1996***
Total	407,353.9	493,626.0	510,805.1	724,273.8	940,657.6	1,175,721.5
Banamex	94,550.5	117,835.1	133,591.4	179,925.3	197,804.7	243,129.1
	(23.2%)	(23.8%)	(26.1%)	(24.8%)	(21.0%)	(20.6%)
Bancomer	92,334.4	103,294.7	112,227.7	151,579.7	177,105.8	207,744.4
	(22.6%)	(20.9%)	(21.9%)	(20.9%)	(18.8%)	(17.6%)
Serfin	68,147.3	65,389.9	66,434.4	105,698.2	143,343.0	160,224.0
	(16.7%)	(13.2%)	(13.0%)	(14.6%)	(15.2%)	(13.6%)

* Fuente: Comisión Nacional Bancaria. Boletín Estadístico de Banca Múltiple, Jun. 1994.
** Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Boletín Estadístico de Banca Múltiple, Dic. 1996.

Como se aprecia en el Cuadro 2, elaborado con base en los datos que los tres bancos involucrados en este caso proporcionaron a la Comisión Nacional Bancaria, estas instituciones representan importantes porcentajes del activo fijo total de la banca múltiple. Es igualmente notable el porcentaje que alcanzan las tres instituciones en conjunto en lo que respecta a la integración de la cartera de créditos, cuyos datos se presentan en el Cuadro 3.

Cuadro 3
Integración de la Cartera de Créditos
(Millones de pesos)

	1991	*1992**	*1993*	*1994*	*1995*	*1996**
Total	248,421.7	356,218.5	363,708.4	507,818.7	656,595.1	741,607.9
Banamex	56,994.3	80,057,8	83,834.0	109,801.8	137,793.9	144.994.0
	(22.5%)	(22.4%)	(23.0%)	(21.6%)	(21.0%)	(19.5%)
Bancomer	60,220.3	82,614.0	15,114.1	30,084.1	29,096.3	37,216.6
	(24.2%)	(23.3%)	(4.15%)	(6.06%)	(4.43%)	(5.01%)
Serfin	38,600.3	46,515.9	58,863.6	82,162.0	104,978.4	107,385.2
	(15.5%)	(13.0%)	(16.1%)	(16.1%)	(16.0%)	(14.5%)

* Fuente: Comisión Nacional Bancaria. Boletín estadístico de Banca Múltiple, Jun. 1994.
** Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Boletín estadístico de Banca Múltiple, Dic. 1996.

En cuanto a las empresas involucradas en el caso del sector telecomunicaciones, Televisa (propietaria de Cablevisión) ha tenido tradicionalmente una importante participación en el mercado de la televisión en ambas modalidades (restringida y abierta). Del total de las estaciones locales de televisión, Televisa controla el 90%[80], siendo la empresa que produce y transmite el mayor número de programas en el mundo de habla hispana. Su canal principal (canal 2) se difunde en el 97% del territorio del Distrito Federal y su cobertura nacional llega a 15 millones de familias[81], y durante largo tiempo monopolizó en los hechos la preferencia de la población.

Al momento en que se propuso la concentración, la participación de Telmex en el mercado de telefonía básica era del 100%. El área de la telefonía se abrió muy recientemente a la competencia (a finales de 1996); no obstante, la participación de Telmex en el mercado de la telefonía sigue siendo significativa[82].

Para los casos de la industria del papel y de las chicleras, se tienen datos más exactos en cuanto a la participación en los mercados, las empresas autorizaron a la Comisión para hacer públicos los datos que en este sentido surgieran de su investigación[83]. Así, para los diversos mercados contemplados en la fusión Kimberly Clark-Crisoba, tenemos:

a) La participación conjunta de las empresas en el mercado de artículos de protección femenina representaba el 63%.
b) En ese mismo mercado, los costos de entrada eran altos para los nuevos competidores, especialmente en tecnología y publicidad.
c) Ambas compañías representaban más de dos tercios de las ventas nacionales de derivados de papel *tissue.*
d) En este último mercado, la participación conjunta alcanzaba el 67.4% a nivel nacional. La participación individual representaba también proporciones importantes:

- En el mercado de pañuelos faciales y toallas absorbentes, KCM representaba el 70%.
- Crisoba cubría el 98% de la demanda en pañuelos faciales a través de sus marcas Kleenex y Scotties.
- KCM contaba con una marca destacada (Regio) en el mercado de las servilletas; mientras que Crisoba poseía tres marcas fuertes (Kleenex, Vogue y Pétalo) en toallas absorbentes.

[80] Entrevista personal con representante del Centro de Información e Investigación de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión.

[81] El Financiero, 4 -7-1995.

[82] Esto es normal considerando que, de acuerdo con experiencias similares, el reacomodo luego de la desincorporación de un monopolio de las dimensiones de Teléfonos de México requiere aproximadamente de un periodo de cinco años.

[83] Según afirmación, en entrevista, de un funcionario de la Dirección General de Concentraciones de la Comisión.

- En el mercado del papel higiénico, las empresas eran poseedoras de las marcas más importantes a nivel nacional: Pétalo y Regio; cada una con participación de poco más del 20%.

e) La situación era distinta en el mercado de papel para escritura e impresión, donde ambas empresas alcanzaban sólo una participación de 36%.
f) Los efectos de la fusión en este último mercado se verían atenuados por el alto nivel de importaciones (50%).
g) En una subdivisión del mercado de papel para escritura (el mercado de los cuadernos), combinadamente las compañías eran capaces de alcanzar un 86.5% de participación.
h) En el mercado de toallas húmedas para bebé el impacto sería menor, ya que el 70% estaba cubierto por importaciones; sólo 38% de la demanda era cubierto por las dos empresas promoventes.

En el caso de Canel's-Adams, la investigación giraba en torno a un sólo producto; sin embargo, se consideró el total del mercado de las gomas de mascar ya que independientemente de la presentación puede considerárseles como sustitutos muy cercanos. Ambas firmas abarcan 80% del mercado nacional. La Comisión determinó que la participación en el mercado de Adams estuvo entre 65.5 y 72.7% durante el período de investigación. Canel's reportó 64.9% del mercado de chicles envueltos en celofán.

C) El recurso de reconsideración.

Como elemento adicional en la información para el análisis, vale la pena considerar si estos casos además de causar controversia han derivado o no en la interposición de recursos de reconsideración. En dos de los cuatro casos la respuesta es afirmativa (industria papelera e industria chiclera), y en uno de ellos es muy alta la probabilidad de que ocurra por segunda vez (industria chiclera). En los otros dos casos no existen indicios de que pueda presentarse tal situación.

El recurso de reconsideración en el caso KCM-Crisoba fue interpuesto en abril de 1996 por la Sociedad de Industriales de las Artes Gráficas, quienes argumentaban que luego de la fusión "la nueva empresa quedó como el único productor de papel couché en el país, además de controlar 80% del mercado de papel bond"[84]. En este último producto, Kimber-Crisoba detentan, según dicha Asociación, cerca del 70% de participación en el mercado a nivel nacional. Esto habría redundado en perjuicios a la industria gráfica, para la cual el papel es uno de sus insumos más importantes.

La Comisión Federal de Competencia, sin embargo, rechazó tal recurso de reconsideración considerándolo improcedente, ya que quien lo interponía no había

[84] El Financiero, 2-9-1995.

sido parte del procedimiento en el cual se había autorizado la fusión. Aunque en el Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica no se menciona la posibilidad de que algún agente económico no involucrado en el proceso correspondiente pueda interponer un recurso de reconsideración, de acuerdo con uno de nuestros entrevistados para que esto sucediera el tercero en cuestión tendría que acreditar un interés; de otra forma, lo más que puede hacer es presentar información para análisis de la Comisión[85]. Es por esto que el recurso de reconsideración no procedió en este caso.

El caso de la industria chiclera es mucho más complejo. Luego de la primera resolución en la que solamente se previno a Adams de no practicar depredación de precios, Canel's interpuso un primer recurso de reconsideración, argumentando que la decisión se había basado sólo en el valor de las ventas y no en el volumen de las mismas; además, argumentaban que se habían considerado ventas totales, lo cual permitía ocultar las ganancias o pérdidas resultantes de las ventas del producto en conflicto[86].

Tal recurso interpuesto por Canel's no procedió, pues la Comisión consideró que las pruebas no eran concluyentes. Sin embargo, el resurgimiento del caso con la investigación de oficio iniciada en 1996 y en la cual se decide sancionar a Adams, ha resultado en la presentación de nuevas argumentaciones y evidencias con fuertes posibilidades (como ya se mencionó) de que dicha empresa interponga un recurso de reconsideración.

La percepción de Canel's es que, aunque el trabajo de la Comisión es profesional y objetivo, la contabilización de pérdidas realizada en esa primera investigación se llevó a cabo de manera incorrecta. Actualmente la empresa se encuentra a la expectativa, ya que en caso de confirmarse la sanción a Adams existiría la posibilidad legal de que la filial mexicana le exigiera el pago de las pérdidas ocasionadas por la depredación de precios[87].

La relevancia de considerar si existió o no recurso de reconsideración tiene que ver directamente con la noción de autonomía que aquí estamos manejando. Como se mencionó anteriormente, la autonomía es entendida en términos de imparcialidad, por lo que su importancia radica en su relación con la credibilidad de la agencia reguladora ante los agentes regulados: en la medida en que éstos consideren que sus decisiones están basadas estrictamente en criterios técnicos, tendrán mayor confianza para participar en los diversos mercados, los cuales consecuentemente serán más eficientes. En este sentido, el que se cuestionara dicha neutralidad a través de un recurso de reconsideración resultaría sumamente

[85] Entrevista personal, funcionario de la Dirección General de Investigaciones de la Comisión.

[86] Aquí cabe señalar que la depredación de precios es una de las prácticas monopólicas relativas más difíciles de probar, por lo que el criterio de la Comisión es que tanto el depredador como el depredado deben presentar pérdidas en las ventas de sus productos.

[87] Esto fue declarado en entrevista personal por un representante de la empresas.

significativo; esta es la razón por la cual se toma en cuenta este aspecto, el cual se recuperará con mayor detalle en el siguiente apartado.

Consideraciones Finales.

A lo largo de este estudio se retomó la perspectiva de la economía política de la regulación a través de dos teorías: captura y redes de política. Partiendo ambas de la noción de interés público, la primera aportó el concepto básico de captura del cual derivamos su contraparte implícita: la autonomía. Además, a través del modelo de captura regulatoria propuesto por Mitnick, este primer enfoque nos proporcionó dos factores institucionales a considerar para la identificación del grado de propensión a la captura que puede estar presente en una agencia reguladora: sus recursos financieros (presupuesto) y la especialización o *expertise* de su personal.

Sin embargo, por las circunstancias arriba mencionadas, estos elementos resultaban útiles para el estudio de la Comisión Federal de Competencia únicamente como marco de referencia, siendo necesario complementar el análisis con un enfoque más específico que aportara variables susceptibles de ser utilizadas en el caso particular de la Comisión. Por tanto, de la teoría de redes de políticas se retomaron variables de un modelo sectorial que, complementadas con otras más enfocadas al nivel de agentes económicos individuales, permitieron sistematizar la observación empírica del desempeño de la Comisión Federal de Competencia para estos cuatro ejemplos.

La controversia generada por los casos, así como el hecho de que en dos de ellos se haya presentado el recurso de reconsideración (Kimberly Clark-Crisoba y Adams-Canel's), hacen pensar que al menos en éstos existe la posibilidad de una captura de la Comisión, y por tanto, que su autonomía se vio mermada.

No obstante, cabe señalar que en ninguno de los dos casos en los que hubo apelación existió la intención explícita de poner en duda la neutralidad de la Comisión. En el primero se plantea una consecuencia no prevista de la autorización de la fusión por parte de la CFC, la cual deriva en perjuicios para un tercer agente económico y que podría considerarse un mero error de cálculo (es decir, un error técnico); en el segundo (industria chiclera) el cuestionamiento va directamente hacia la incapacidad de los peritos para demostrar la depredación de precios.

Podemos ver, por tanto, que los actores económicos no plantean directamente el que haya existido algún elemento de tipo valorativo o político que determinara la decisión de la Comisión, sólo señalan sus limitaciones técnicas que, por otra parte, resultarían comprensibles dada su corta vida como agencia reguladora. El cuestionamiento directo de las razones políticas que podrían encontrarse detrás de estas y otras decisiones de la CFC se ha dado principalmente a través de la prensa escrita[88], sobre todo en el caso de las chicleras que se ha prolongado hasta la actualidad.

[88] Este debate se ha dado principalmente en los diarios especializados como El Financiero y El Economista.

Partiremos del supuesto de que, independientemente de los términos en los que se interpuso la reconsideración, la prensa fue utilizada por las empresas como el canal para expresar su percepción de que la decisión final no estuvo adecuadamente basada en criterios técnicos. En consecuencia, seguiremos considerando que a través de estos dos casos se cuestiona implícitamente la autonomía de la Comisión; es decir, se plantea la sospecha de que dicha toma de decisiones fue parcial[89]. Los compararemos, entonces, con los casos restantes (tarjetas de crédito y telecomunicaciones), cuyas resoluciones al no haber derivado en apelación alguna pueden presumirse como soluciones eficientes. Por tanto, tenemos nuestros cuatro casos divididos en dos grupos:

a) Kimberly Clark-Crisoba y Adams-Canel's, como aquéllos en que el recurso de reconsideración hace concebir la posibilidad de captura.
b) Banamex-Bancomer-Serfin y Cablevisión-Sercotel, como aquéllos en que la ausencia de recurso de reconsideración hace concebir la posibilidad de una solución eficiente.

Cabe señalar que esta división no pretende concluir que en un grupo se dio captura y en el otro no, la posible interpretación que se plantea al resultado visto en cada caso se da simplemente con fines de simplificación analítica. Igualmente, los puntos que se presentan a continuación como resultado de la anterior descripción y análisis de los casos seleccionados se plantean en términos de captura para ser consecuentes con el marco metodológico. Para derivar sus implicaciones en lo que respecta a autonomía el lector simplemente debe recordar que entre estos dos conceptos existe una relación inversa: a mayor posibilidad de captura menor autonomía, y viceversa.

- En lo que se refiere a la importancia del sector correspondiente, observamos que en los casos en que puede sospecharse de captura (grupo A) se trata de mercados con cobertura nacional, si bien de una importancia menor dentro del escenario económico general a la del segundo grupo de casos. Esto podría estarnos indicando, a su vez, la posibilidad de que los agentes económicos de sectores relevantes tuvieran más interés en llegar a una solución eficiente y, por tanto, esta se diera con mayor facilidad que en otros sectores de menor importancia donde los intereses estarían presumiblemente más fragmentados. O bien, que la percepción de los primeros de la que sería la mejor decisión coincide con la del regulador, ya que perciben a la economía de una manera más global que aquéllos actores pertenecientes a un sector con menor relevancia económica.
- Contar con el respaldo de una transnacional parece ser insuficiente para lograr la captura, ya que en uno de los dos casos que involucran a empresas con dicho

[89] Aunque sin efectos legales, debido a que fue presentado por un tercero, el recurso interpuesto en el caso Kimberly Clark-Crisoba se considera como válido para nuestro análisis en cuanto a que refleja la inconformidad de un participante del mismo mercado.

apoyo (Kimberly Clark y Adams) es precisamente ésta (Adams) la que se muestra inconforme ante la resolución. Las empresas del grupo B, por su parte, mostraron la característica de tener propietarios con una posición política ventajosa, en el sentido de su ubicación para participar en la toma de decisiones relevantes para el mercado o industria correspondiente. Como ya se señaló, esta posición destacada los colocaba cerca de las esferas de poder lo cual, por un lado, podría llevarlos a tener una visión compartida o similar respecto a la problemática de cada industria y sus posibles soluciones; y por otro, les facilitaba la defensa de sus intereses.

- En lo que se refiere a la participación de las empresas en el mercado, se ha mencionado ya que las instituciones bancarias del primer caso son las tres más importantes del país; lo mismo sucedía con Kimberly Clark y Crisoba en el mercado del papel; por último, Televisa y Telmex (dueñas de Cablevisión y Sercotel, respectivamente) monopolizaban hasta hace poco sus respectivos mercados. Sin embargo, la evidencia derivada del caso Canel's-Adams es un tanto confusa. Si nos atenemos a la cobertura del mercado nacional, Adams es la empresa dominante; pero si tomamos los datos del mercado de pastillas envueltas en papel celofán (producto origen del conflicto) tendríamos que Canel's había logrado una mayor presencia al iniciarse la depredación de precios. Por tanto no podemos concluir que necesariamente la empresa con mayor participación en el mercado tendrá mayores posibilidades de capturar a la Comisión.
- El hecho de que se tenga una visión compartida respecto al mercado y los efectos que en él tendrá la operación correspondiente no necesariamente implica que se haya dado una captura por cooptación, aunque efectivamente esa podría ser una interpretación. Dicha coincidencia podría deberse a que empresas fuertes dentro de sectores importantes pueden contar con información similar a la del regulador en el momento de identificar soluciones eficientes. Por tanto, el tipo de captura que tendría que darse para la Comisión Federal de Competencia sería el neutralizar o asegurar el no desempeño de sus funciones.
- En cuanto al tipo de redes de políticas que tendrían que crearse para posibilitar dicha captura, de acuerdo con lo observado en los cuatro casos, ningún grupo monopoliza el poder, es decir, se cumple la condición planteada para el pluralismo de presión. Las redes correspondientes al pluralismo de parentela podrían considerarse si se da a la cercanía con el grupo en el poder una interpretación en el sentido de que esta permite a los empresarios imponer desde arriba sus intereses; sin embargo, al menos en lo que respecta a este estudio, la evidencia no es concluyente. La investigación arrojó aún menores indicios de que se den las condiciones planteadas para el pluralismo clientelar, corporativo, de concertación o de dirección estatal.
- El hecho de que las apelaciones se limiten a aspectos técnicos sin extenderse todavía hacia la imparcialidad o no de la Comisión puede explicarse por las características de nuestro sistema político, en el cual no resulta sencillo demostrar complicidades o alianzas de la autoridad con ciertos grupos de particulares, aún cuando estas sean del dominio público. Los recientes cambios en el espectro político, anteriormente señalados, pueden favorecer en el mediano plazo el que se den mecanismos de

supervisión de las dependencias gubernamentales autónomas encargadas de regular mercados.

Los puntos anteriores nos indican que en futuras investigaciones deberá prestarse especial atención al factor político teniendo en consideración elementos tales como la importancia que la actividad del mercado en cuestión tenga dentro del espectro económico nacional y la posición política de los propietarios de las empresas involucradas. La relevancia de las variables económicas, al menos con la evidencia aquí presentada, parece ser menor.

Como ya se indicó anteriormente, estas conclusiones son más que nada preliminares, tanto por las limitaciones que impone el tamaño de la muestra como por el hecho de que no puede afirmarse tajantemente que hubo captura (y por ende, disminución de la autonomía) en uno u otro caso. Tampoco es posible aún señalar cuál es el distinto peso de las variables para determinar la posibilidad de captura. Los resultados obtenidos, sin embargo, constituyen un indicio al respecto que podrá ser retomado en estudios futuros cuando se cuente con mayor evidencia sobre la Comisión y el tiempo transcurrido permita incorporar inclusive algunas de las variables manejadas por Mitnick.

Bibliografía y Hemerografía

Acosta Romero, Miguel. *Teoría general del Derecho Administrativo,* Porrúa, México 1990

Ai Camp, Roderic. *Los empresarios y la política en México: una visión contemporánea.* Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Amigo, Castañeda Jorge A. *Estructura y comportamiento económico de la industria de la celulosa y del papel en México. Un análisis de concentración industrial.* Tesis de Licenciatura, Universidad Anáhuac, México, 1981.

Atkinson, Michael y William Coleman, "Corporatism and industrial policy", en Alan Cawson (editor), *Organized interests and the state: Studies in meso-corporatism,* Sage Series in Neo-Corporatism, London, 1985, Cap. 2, p. 22-44.

_____, "Strong states and weak states: sectoral policy networks in advanced capitalist economies", en: *British Journal of Political Science,* vol. 19, Part 1, January 1989, p. 47-67.

Baron, David, "The economics and politics of regulation: perspectives, agenda and approaches", en Banks, Jeffrey y Eric Hanushek (eds.) *Modern Political Economy: New Topics, Old Directions,* Cambridge University Press, 1995.

Basañez, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México 1968-1990.* Siglo XXI, México, 1990.

Basave, Jorge. *Propiedad y control de los grupos financieros empresariales en México: 1974-1988",* UNAM, México, 1994.

_____, *Los grupos financieros empresariales en México: 1974-1987. Indicadores financieros.* UNAM, México, 1995.

Christiansen Lars y Keith Dowding. "Pluralism or state autonomy? The case of Amnesty International (British section): the insider/outsider group", en: *Political Studies,* vol. 42, No. 1 Political Studies Association of the United Kingdom, marzo 1994, p. 15-24.

Comisión Federal de Competencia. *Informe anual 1993-1994.* México, 1994.

_____, *Informe Anual 1994-1995.* México, 1995.

_____, *Informe Anual de Competencia Económica 1995-1996.* México, 1996.

Comisión Nacional Bancaria. *Boletín estadístico de Banca Múltiple.* México, Junio 1994, tomo XL, núm. 566.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores. *Boletín estadístico de Banca Múltiple.* México, Diciembre 1996, Tomo XLII, núm. 576.

De la Rosa, Juan R. "El ajuste estructural en México. Transición a una economía abierta", en Ernesto H. Turner *et. al., México en los noventa: Globalización y reestructuración productiva,* UAM-Azcapotzalco/Universidad Michoacana, México, 1994.

Diario Oficial de la Federación, Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica publicado el 4 de marzo de 1998.

Desveaux, J. *Designing bureaucracies,* Stanford University Press, Stanford, California, 1995.

Gil Villegas, Francisco. "Cambio constitucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari", en *Foro Internacional,* vol. XXXVI, No. 1-2 enero-junio 1996.

Heclo, H. "Issue Networks and the Executive Establishment", en: A. King (Ed.), *The New Political System,* The American Enterprise Institute for Public Policy, Washington, DC, 1978. p. 87-124.

Jacobo García, Raúl. *Autonomía de la Comisión Federal de Competencia,* CIDE, Tesis de Maestría, México, 1997.

Manley, John F. "Neopluralism: a class analysis of pluralism I and pluralism II", en: *American Political Science Review,* vol. 77, Junio 1983, p. 368-383.

Mitnick, Barry. *La economía política de la regulación.* Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 102-170.

Noll, Roger. "Economic perspectives on the politics of regulation", en: *Handbook of Industrial Organization,* vol. II, Chapter 22, 1989.

Nava, Gabriela. *Autonomía administrativa: Una introducción a la discusión sobre la influencia en la toma de decisiones de agencias reguladoras de mercado.* CIDE, División de Administración Pública, Documento de Trabajo núm. 54, México, 1997.

Pérezneto Leonel, "La Ley Federal de Competencia Económica: un nuevo instrumento para una nueva economía", en *Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica,* UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, México, 31-5-95.

Rhodes, R. A. W. y David Marsh, "Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne", en: Patrik Le Galès y Mark Tatcher, *Les réseaux de politique publique: Débat autour des policy networks,* L'Harmattan, París, 1995, Cap. 1, p. 31-68.

Roman Vázquez Miguel Angel. *El proceso de privatización de Telmex en un contexto de globalización mundial. Un análisis comparativo con los casos de la British Telecom, Compañía Telefónica de España y France Telecom,* ENEP Acatlán, Tesis de licenciatura, México, 1995

Rubio, Luis y Arturo Fernández (Eds.) *México a la hora del cambio,* Cal y Arena, México, 1995.

Stigler, George. "The theory of Economic Regulation", en: *Bell Journal of Econimics and Management Science,* núm. 2, 1971, p. 3-15.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte,, Estados Unidos-Canadá-México, cap. 15, "Política y competencia, monopolios y empresas estatales", diciembre, 1993.

Turner Ernesto H., *et. al.* (Coord.) *México en los noventa,* Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Universidad Michoacana, México, 1994.

Publicaciones Periódicas

El Financiero: 17-5-94 14-11-95
3-5-95 7-3-96
4-7-95 21-6-95

El Economista: 17-9-96
La Jornada: 22-06-95.
Proceso, núm. 1047, 24-11-1996.
Industria, núm. 42, Agosto 1992.
Expansión, vol. XXIX, núm. 718, Junio 1997.