

# **C**ondiciones generales de competencia: el caso de México

Marcos Avalos



Unidad de Comercio Internacional e Industria



México, D. F., mayo del 2006

Este documento fue preparado por Marcos Avalos, Consultor de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8800

ISSN electrónico 1684-0364

ISBN: 92-1-322910-0

LC/L.2535-P

LC/MEX/L.711/Rev.1

Nº de venta: S.06.II.G.62

Copyright © Naciones Unidas, mayo del 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F.

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Análisis de la Ley Federal de Competencia Económica</b> .....	9
1. Regulación sobre prácticas monopolísticas .....	14
2. Regulación sobre fusiones .....	21
3. Iniciativa de reforma a la Ley Federal de Competencia Económica: ¿Una oportunidad perdida? .....	23
<b>II. Principales aspectos de la gestión de la CFC en el período 1993-2004</b> .....	27
1. Prácticas monopolísticas y otras restricciones a la competencia .....	29
2. Fusiones .....	32
3. Permisos, concesiones, privatizaciones y cesiones de derecho .....	33
<b>III. La política de fusiones en México, 1997-2001</b> .....	35
1. Metodología y base de datos .....	35
2. Patrón de comportamiento de las fusiones en México .....	36
3. Análisis sectorial y de mercados relevantes .....	38
4. Análisis de características y estrategias de las empresas .....	47
5. Los criterios de la Comisión Federal de Competencia para evaluar fusiones .....	48
6. Diseño de investigación y base de datos .....	49

<b>IV. Autoridad de competencia versus autoridad de regulación</b> .....	57
1. Relación entre autoridades de competencia y autoridades de regulación .....	57
2. Casos .....	58
<b>V. Dimensión internacional de la política de competencia</b> .....	67
Actividad internacional de la CFC .....	69
<b>VI. Conclusiones</b> .....	73
<b>Bibliografía</b> .....	77
<b>Serie Estudios y perspectivas: números publicados</b> .....	81

## Índice de cuadros

Cuadro 1	México: Comisión Federal de Competencia: Aspectos considerados, 1993-2004 ....	28
Cuadro 2	México: Prácticas monopolísticas y otras restricciones a la competencia, 1993-2004 ...	30
Cuadro 3	México: Origen de decisiones de la CFC y tipo de prácticas, 1998-2004 .....	31
Cuadro 4	México: Número de decisiones y sanciones en prácticas monopolísticas, 1998-2000 ...	32
Cuadro 5	Fusiones en México, 1997-2003 .....	32
Cuadro 6	México: Resolución de la Comisión Federal de Competencia por tipo de fusión, 1997-2001 .....	37
Cuadro 7	México: Participación de productos regulados en fusiones por sector, 1997-2001.....	39
Cuadro 8	México: Fusiones de empresas por sector y por tipo de movimiento, 1997-2001 .....	41
Cuadro 9	México: Mercados relevantes más dinámicos en fusiones según resolución de la Comisión Federal de Competencia, 1997-2001.....	44
Cuadro 10	México: Dimensión geográfica del mercado relevante por tipo de fusión, 1997-2001 .....	47
Cuadro 11	México: Evolución de la Comisión Federal de Competencia por características de la fusión México, 1997-2001.....	47
Cuadro 12	México: Dimensión geográfica del mercado relevante de la fusión por tipo de mercado de la empresa adquiriente, 1997-2001 .....	48
Cuadro 13	Definición de variables y descripción estadística.....	51
Cuadro 14	Resultados .....	53
Cuadro 15	Experimentos adicionales.....	56

## Índice de gráficos

Gráfico 1	México: Monto promedio de multas, 1997-2003 .....	20
Gráfico 2	México: Juicios de amparo y de nulidad fiscal ingresados, 1997-2002 .....	21
Gráfico 3	México: Aspectos considerados por la CFC, 1993-2004 .....	28
Gráfico 4	México: Prácticas monopolísticas: Denuncias vs investigaciones de oficio, 1993-2004 .....	31
Gráfico 5	México: Distribución por tipo de resolución, 1997-2004 .....	33
Gráfico 6	México: Permisos, concesiones, privatizaciones y cesiones de derechos por tipo de resolución, 1993-2004.....	34
Gráfico 7	México: Monto promedio de fusiones, 1997-2002 .....	34
Gráfico 8	Fusiones en México, 1997-2001 .....	38
Gráfico 9	México: Nacionalidad de la empresa adquiriente en las fusiones, 1997-2001.....	68

---

## Resumen

---

En este estudio se aborda la situación actual de la política de competencia en México. Con ese propósito se expone la evolución general de la Ley Federal de Competencia Económica y los principios económicos que le dan sustento, se presenta un panorama estadístico general de los aspectos principales de gestión de la Comisión Federal de Competencia desde su creación, se identifican y analizan las dimensiones centrales de la política de competencia sobre fusiones en México en el período 1997-2004, se aborda el nivel de vinculación y conflicto entre la autoridad de competencia y las entidades reguladoras, y se discute la necesidad de evaluar fusiones de alcance internacional dentro del marco jurídico de competencia en México por sus posibles efectos nocivos al bienestar.

La experiencia mexicana proporciona un punto de referencia relevante para otros países en desarrollo que estén en proceso de elaboración de sus respectivas instituciones y leyes de competencia. Este caso ilustra el hecho de que el sistema judicial es el principal obstáculo para la aplicación efectiva de la política de competencia. Principalmente el proceso judicial en México ha afectado la aplicación de la política de competencia a través de los “amparos”. Este problema legal ha impedido que 90% del total de las multas no se hayan podido cobrar.

Por otra parte, también se detecta la necesidad de mayor coordinación entre la autoridad de competencia y las autoridades reguladoras en mercados seleccionados con objeto de minimizar los conflictos potenciales entre ellos. Respecto de la política interna de la

Comisión Federal de Competencia, la evidencia mexicana sugiere que especial atención deben recibir las investigaciones de prácticas monopolísticas, mediante la creación de una política explícita que derive en un sistema de monitoreo, no solamente de búsqueda de información, sino también de su generación. Paralelamente, por medio de un análisis econométrico/estadístico se concluye que pocos de los criterios sobre fusiones contenidos en la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y en el Reglamento tienen influencia estadísticamente significativa en las decisiones de la autoridad de competencia.

Finalmente, se fundamenta la importancia que puede asumir para los países la dimensión internacional de la política de competencia. Falta aún uniformar criterios y ampliar los canales de cooperación para contrarrestar los posibles efectos anticompetitivos extraterritoriales de las fusiones.

## Introducción

---

Las leyes y agencias de competencia constituyen un fenómeno relativamente nuevo en los países desarrollados.<sup>1</sup> De hecho, antes de la segunda guerra mundial, Estados Unidos era virtualmente el único país con ley de competencia y una agencia encargada de su implementación.<sup>2</sup> La mayoría de los países europeos y Japón toleraron los cárteles y monopolios en alguna medida, y en algunos casos los estimulaban activamente. Después de la segunda guerra mundial muchos países industrializados adoptaron leyes de competencia por primera vez. La creación del Mercado Común Europeo fue especialmente estimulante, ya que los países fundadores estaban conscientes de que una reducción en aranceles y barreras al comercio podría mermar las prácticas domésticas anticompetitivas en los estados miembros. En 1992 sólo tres de los 24 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) carecían de leyes de competencia.

La mayoría de los países en desarrollo comenzaron a adoptar leyes de competencia en el decenio de 1990. México, India, Colombia y Kenya aprobaron una ley de este tipo a principios de esos años.<sup>3</sup> Las leyes difieren sustancialmente en sus provisiones específicas y la seriedad con las que son aplicadas. La experiencia de México provee

---

<sup>1</sup> Para una amplia discusión sobre el tema, véase Scherer (1994) y Singh (2002).

<sup>2</sup> Estados Unidos tiene dos agencias con responsabilidades comunes en la implementación de políticas de competencia: la Comisión Federal de Comercio (FTC, por sus siglas en inglés) y la División Antimonopolio (Anti-trust Division) dentro del Departamento de Justicia (DOJ, por sus siglas en inglés).

<sup>3</sup> Argentina y Chile contaban con una ley.

una oportunidad apreciable para analizar y pensar en el papel de la política de competencia y autoridades de competencia en los países en desarrollo.

El presente estudio intenta describir la situación actual de la política de competencia en México. A pesar de haber transcurrido una década desde que arrancó esta política, el trabajo que aquí se presenta es uno de los pocos que aborda su descripción y evaluación en forma comprensiva.

En el capítulo I se expone la evolución general de la Ley Federal de Competencia Económica en el contexto político, económico y social. Asimismo, se discuten los principios económicos que dan sustento a la ley y su enfoque en materia de regulación sobre prácticas monopolísticas y fusiones. En el capítulo II se presenta un panorama estadístico general de los principales aspectos de gestión de la Comisión Federal de Competencia en el período 1993-2004. En el tercer acápite se identifican y analizan los elementos más importantes de la política de competencia sobre fusiones en México en el período 1997-2001. En el capítulo IV se muestra un análisis sucinto del grado de vinculación y conflicto entre la autoridad de competencia y las entidades reguladoras. Además, se complementa esta parte con un análisis de casos que, por su grado de complejidad y características peculiares, han pasado a formar parte del acervo histórico para el estudio de la ejecución de la política de competencia en México. En el acápite V se justifica la importancia de las fusiones con dimensión internacional, que la política de competencia en México no debería soslayar. Finalmente, en el capítulo VI se presentan algunas reflexiones finales.

## **I. Análisis de la Ley Federal de Competencia Económica**

---

En el 2004 la Comisión Federal de Competencia (CFC) celebró su décimo aniversario. En diciembre de 1992 el Congreso Mexicano promulgó la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), de la cual emanó la CFC, agencia oficial encargada de la implementación de la política y la ley de competencia, incluyendo las investigaciones de prácticas monopolísticas y el control de fusiones tanto horizontales como verticales con efectos dañinos para la competencia.

La LFCE y la CFC fueron enmarcadas en un programa más amplio de reforma económica estructural iniciada bajo la administración del Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) y profundizada por el Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). El Presidente de la Madrid comenzó el proceso de liberalización con el ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y la privatización de algunas empresas públicas. El Presidente Salinas continuó el proceso de liberalización con la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). El mercado doméstico también fue transformado radicalmente mediante la liquidación o privatización de cientos de empresas públicas, incluyendo algunas de tamaño gigantesco como Teléfonos de México (Telmex) y la mayoría de los bancos. Muchos sectores de la economía fueron desregulados y el control de precios, mecanismo comúnmente utilizado, fue eliminado gradualmente para la mayoría de los productos, con excepción de aquellos que componían la canasta básica.

Hacia finales de 1980 algunos funcionarios de la Secretaría de Economía y Fomento Industrial (SECOFI)<sup>4</sup> estaban convencidos de la necesidad de que el país contara con una ley y una agencia de competencia como parte de un paquete de reformas económicas. Según el entonces Jefe de la Unidad de Desregulación Económica (UDE) del Ministerio, Arturo Fernández, promotor inicial de la legislación de competencia, existían varios incentivos para la creación de una autoridad de competencia.<sup>5</sup> Primero, la existencia de una política de este tipo compensaría la pérdida de viejos mecanismos, tales como la extensa política de controles de precios que el gobierno había venido utilizando. Tanto el gobierno como algunos líderes sindicales estaban preocupados por el proceso de desregulación y la eliminación del control de precios, y su potencial incentivo para que empresarios poco escrupulosos se coludieran con el fin de restringir la oferta e incrementar precios de bienes y servicios. Segundo, la autoridad de competencia serviría de contrapeso a empresas de gran tamaño que aún permanecían en manos del gobierno como Petróleos Mexicanos (Pemex) y empresas de servicios de utilidad pública, como telecomunicaciones, puertos, energía, y ferrocarriles. Estas empresas solían ser monopolios legales y frecuentemente extendían su poder monopolístico más allá de lo permisible. De manera habitual el gobierno recibía quejas de discriminación por parte de compañías que eran sus clientes o proveedores, a raíz de que sufrían las consecuencias de prácticas anticompetitivas como contratos de largo plazo con ventas atadas, lo que reducía la competencia y al mismo tiempo generaba un ambiente de incertidumbre para los agentes económicos involucrados en dichos contratos.

Finalmente, la LFCE y la CFC serían un instrumento de defensa tanto para consumidores como para compañías en mercados que aún estaban (o aun están) regulados. Se tenía el presentimiento de que en algunos casos las autoridades reguladoras habían sido cooptadas (“capturadas”) por las empresas a su cargo.<sup>6</sup> En suma, la LFCE y la CFC fueron propuestas para promover la competencia en el mercado, así como para reducir el ámbito y modo de intervención del Estado en la economía.

En el contexto de la economía mexicana, a principios de los años noventa no era nada alentador el panorama para la implementación de la política de competencia. Se carecía de una experiencia práctica en materia de competencia que fungiera de apoyo y asesoría a los funcionarios en el diseño e implementación de la nueva ley y autoridad de competencia. Aunque la constitución mexicana de 1917 prohíbe el monopolio, su implementación no ha sido ejecutada de manera significativa. De hecho, lo inverso ha sido más bien la norma. La mayoría de los negocios operaban hasta fines de los años ochenta bajo un esquema de protección de la competencia externa avalado, mediado o incluso implementado por las cámaras de comercio, por la industria o cualquier nivel de gobierno oficial. Para muchos funcionarios, la protección de la industria nacional no sólo era un componente de la estrategia de desarrollo, sino que también constituía una fuente de apoyo político. Un efecto paralelo adicional fue la ausencia de especialistas en el tema, tanto a nivel gobierno, como profesional o académico.

La oposición a la puesta en práctica de una política de competencia formal no fue lo suficientemente fuerte como para evitar la promulgación de la LFCE. Un número reducido de empresarios, conscientes de que eran potencialmente vulnerables a la política de competencia, reaccionó principalmente a través de fusiones antes de que la nueva ley de competencia entrara en vigor. Eso explica, por ejemplo, dos fusiones importantes en la industria cervecera y varias en la industria del cemento.

---

<sup>4</sup> Ahora denominada Secretaría de Economía.

<sup>5</sup> Citado en Merino (1999).

<sup>6</sup> Como en el caso de la CNBV respecto a los bancos.

No obstante, la oposición más fuerte provino principalmente de sectores del gobierno. A pesar de ello, a principios de los años noventa se inició la tarea de diseñar la nueva ley de competencia en la UDE de la Secofi. Con objeto de enfrentar la falta de experiencia en materia de competencia, la UDE dedicó la mayor parte de su tiempo a analizar las leyes de competencia en otras partes de mundo, principalmente las de los Estados Unidos, Canadá, España, Alemania, y la Unión Europea.<sup>7</sup> Se contactaron a las autoridades de competencia de estos países y autoridades de la OCDE, y se organizaron una serie de reuniones de trabajo en México y en esos países durante todo el proceso. Se realizó una revisión de la literatura académica y de diversas experiencias relevantes. Este último ejercicio fue muy fructífero, ya que dotó a los diseñadores de la ley de un panorama más claro de las ventajas y desventajas de los diferentes tipos de leyes antimonopolios, criterios que se deben considerar en su aplicación, los avances más recientes en el tema, y los diferentes enfoques en términos de evaluación de las prácticas monopolísticas y fusiones.

Fue particularmente difícil tomar la decisión acerca del grado de autonomía de la CFC. Se discutió la alternativa de centralizar la política de competencia en una unidad dentro de la Secretaría de Comercio y Comercio Industrial (Secofi). Sin embargo, ello podía ser riesgoso, ya que esta dependencia era la encargada de la política industrial, tradicionalmente proteccionista, de forma que la política de competencia podía estar expuesta a presiones políticas. Desde esta perspectiva, la mejor opción era crear una nueva autoridad de competencia autónoma, tarea nada fácil en circunstancias de carencia casi absoluta de autoridades realmente autónomas en México. Ello se debía, entre otras razones, a la existencia de un sistema presidencialista fuerte y a la falta de un servicio civil de carrera. Actualmente, la CFC es una entidad administrativa dentro de la Secretaría de Economía, pero sus decisiones no pueden ser revisadas dentro de esa entidad y, además, la Comisión tiene la facultad de preparar su propio presupuesto y ponerlo directamente a consideración del congreso.

La eficacia de la CFC depende en parte del presupuesto que controla, de la dimensión de su organización y su capacidad de implementar programas administrativos, pero también del rigor con el que se llevan a cabo sus procesos internos, la calidad de sus informes, y la eficiencia del sistema judicial con el que debe interactuar.

El principio organizacional fundamental de la ley de competencia es intuitiva y teóricamente simple. Esta ley busca promover las condiciones de un mercado competitivo, es decir, la competencia efectiva. Por medio de provisiones generales la ley prohíbe ciertas formas de conducta comercial privada y establece un marco amplio para impulsar objetivos económicos, ayudando así a una asignación eficiente de los recursos en la economía. En el caso de México, el principal objetivo de la LFCE es la eficiencia económica.<sup>8</sup> El artículo 2 de la LFCE señala: “Esta ley tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopolísticas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.” De hecho, la LFCE cubre tres áreas: fusiones, prácticas monopolísticas y abogacía de la competencia.

La ley protege a los productores (competidores) sólo en el caso de que las acciones de otros rivales pongan en riesgo el proceso de competencia, pero no lo hace si se trata de una pérdida de la participación de mercado por efecto de una falta de eficiencia en la innovación o porque fueron menos innovadores. En esencia, la LFCE fue concebida para nivelar el campo de juego para todos los agentes económicos participantes. Los impulsores intelectuales de la LFCE estaban convencidos de que los objetivos distributivos podían ser mejor atendidos por otras

<sup>7</sup> De los países estudiados, Estados Unidos y Canadá cuentan con las legislaciones antimonopolios más antiguas (desde finales del siglo XIX). La legislación estadounidense ofrece una experiencia muy rica debido a que es la legislación que se ha implementado con el mayor rigor. Canadá también posee una experiencia vasta en materia de competencia y recientemente ha introducido algunos cambios en su política de competencia. La legislación alemana, creada después de la segunda guerra mundial, fue más “moderna”. El relativamente nuevo marco legal de competencia de España se inspira en el código de competencia de la Unión Europea.

<sup>8</sup> Para una amplia discusión de la LFCE, puede consultarse Levy (2000).

políticas públicas, como la política tributaria progresiva; por ejemplo, la LFCE tampoco considera explícitamente el objetivo de promover el crecimiento económico. Así, implícitamente se entiende que el crecimiento debería de impulsarse al lograr un alto grado de competencia y eficiencia económica.<sup>9</sup>

Otro principio general de la LFCE es que sus disposiciones deben aplicarse a todos los agentes en el mercado, lo cual evita el problema muy común de establecer numerosas excepciones. Entre los agentes económicos beneficiarios se incluyen uniones de comercio, empresas públicas, equipos deportivos, cárteles. Con la tradición de protección y prácticas monopolísticas en México, la percepción de dejar la puerta abierta para las excepciones implicaría una merma gradual del objetivo de la ley y de la efectividad de la autoridad de competencia.

En esta perspectiva, la LFCE formalmente no se aplica de forma exclusiva a las empresas privadas, sino también al gobierno en todos sus niveles: federal, estatal y municipal, agencias, entidades y “otras formas de actividad económica” (artículo 3). En la práctica, sin embargo, tal como lo reconoció la CFC en su primer informe anual, el Estado ha sido un magno responsable de la proliferación de muchas prácticas anticompetitivas<sup>10</sup> y, a la vez, la implementación de la política de competencia no ha dejado de ser conflictiva y objeto de controversia en el gobierno. A título ilustrativo cabe mencionar el caso de la imposición, por parte de las autoridades estatales, de barreras al comercio interestatal. La acción de la CFC al respecto se encuentra normada por los artículos 14 y 15, que señalan:

Artículo 14. En los términos de la fracción V del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no producirán efectos jurídicos los actos de autoridades estatales cuyo objeto directo o indirecto sea prohibir la entrada a su territorio o la salida de mercancías o servicios de origen nacional o extranjero.

Artículo 15. La Comisión podrá investigar de oficio o petición de parte si se está en presencia de los actos a que se refiere el artículo anterior y, en su caso, declarar su existencia. La declaratoria será publicada en el Diario Oficial de la Federación y podrá ser impugnada por la autoridad estatal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El conflicto entre la CFC y los gobiernos estatales ha llegado a niveles impensables. De hecho, los artículos 14 y 15 de la LFCE han sido declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).<sup>11</sup> A pesar de que la exigencia de estas barreras está claramente prohibida, las autoridades estatales suelen seguir imponiéndolas, con el fin de responder a demandas de protección de sus productores con respecto a la potencial competencia de agentes externos a dicho territorio. Un buen ejemplo de ello es el caso de barreras al comercio interestatal de ganado bovino en Nuevo León.<sup>12</sup> A mediados de mayo de 2002, la Asociación de Engordadores de Ganado Bovino del Noreste presentó una denuncia formal ante las autoridades del estado de Nuevo León, aduciendo la posible existencia de restricciones injustificadas para introducir y

---

<sup>9</sup> No obstante, es importante señalar que la política de competencia en México no es, ni debería ser, una política aislada de la política desarrollo económico. De hecho, en junio del 2003 se publicó el Programa Nacional de Competencia Económica 2001-2006 (PNCE), cuya implementación corresponde a la CFC. Los objetivos del PNCE están en concordancia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006: promover la eficiencia y el crecimiento sostenido y de calidad en los mercados.

<sup>10</sup> “Por muchos años, la economía mexicana operó en un ambiente de protección sustancial y fuerte participación. Como consecuencia, el comportamiento oportunista surgió en muchos sectores, frecuentemente con la cooperación de las autoridades... las regulaciones fueron inadecuadas creando barreras artificiales a la entrada de nuevos competidores, y resultando en un marco ambiguo algunas veces, factor que contribuyó a la formación de monopolios” (CFC, informe anual, citado y traducido en Rodríguez: 1999: 119).

<sup>11</sup> Artículos declarados inválidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el resolutivo cuarto de la “Sentencia y voto de minoría relativos a la Controversia Constitucional 1/2001, promovida por el Gobernador Constitucional del Estado de Durango, en contra del Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de marzo de 2004. La SCJN argumentó que las facultades para controlar la actividad pública de los gobiernos estatales no pueden instituirse en una norma general sino en la propia constitución. Cabe señalar que tanto en el senado como en la cámara de diputados existe un proyecto de decreto que incluye la reforma de los artículos 14 y 15 de la LFCE. Más adelante se discuten dichos proyectos de reforma.

<sup>12</sup> Para mayor detalle de este caso, véase el Informe anual del 2003 de la CFC.

movilizar ganado bovino en su territorio. Ante esta petición, el gobierno estatal publicó en el diario oficial las condiciones para el ingreso de ganado referente a la tuberculosis en esta especie. Dicho acuerdo impedía la libre entrada y salida del ganado si éste no cumplía con los requisitos establecidos en ese instrumento, los cuales resultaban más restrictivos que la regulación federal en la materia. La CFC determinó que era una restricción al comercio estatal en términos del artículo 14 de la LFCE. Más adelante, el gobierno estatal emitió un nuevo acuerdo, con base en la resolución de la CFC, que levantaba la restricción a la salida del ganado, pero la mantenía para la entrada.

Las excepciones a la aplicación de la ley incluye a “sectores estratégicos” reservados por el Estado en el artículo 28 de la constitución, tales como el petróleo, la energía nuclear y el servicio postal (artículo 4), así como uniones laborales (artículo 5), y “sociedades de exportación” constituidas por trabajadores.

La LFCE no es en rigor una ley regulatoria. La LFCE sólo puede ser aplicada *ex post*, o en otras palabras, cuando la empresa o la industria han violado la ley. Sin embargo, en realidad no está limitada a una ley antimonopolios, ya que está diseñada para servir como base para una política de competencia abarcadora. A la vez, otras leyes también afectan la competencia, tales como la Ley de Sociedades Mercantiles, la Ley Federal de Protección al Consumidor o la Ley Federal de Telecomunicaciones, las cuales deberían de aplicarse consistentemente con la LFCE. En este sentido, los principios de competencia son integrados en una política regulatoria y se le otorgan poderes a la CFC para determinar si las empresas o agentes económicos pueden participar en privatizaciones, concesiones, y decretar si existe poder de mercado que justifique la regulación directa por otra agencia como en el caso del transporte o telecomunicaciones.

Otro principio general de la LFCE es que su implementación no debería de constituirse en otra regulación onerosa que obstaculizara el dinamismo procompetitivo de la actividad económica. Como se analiza en detalle en la siguiente sección, los economistas distinguen entre “restricciones (o acuerdos) horizontales” entre los competidores, tales como fijación de precios o división de los mercados, de las “restricciones (o acuerdos) verticales” entre la firma y sus proveedores o clientes, como la restricción de compra impuesta a otros agentes. Las restricciones horizontales se consideran siempre anticompetitivas, pero existe cierta flexibilidad respecto de las restricciones verticales. Así, la LFCE prohíbe las restricciones horizontales, pero es más flexible y sensible con las restricciones verticales en circunstancias especiales. La mayoría de los países ha enfrentado este problema simplemente prohibiendo todas las restricciones horizontales y varios tipos de restricciones verticales clasificadas como potencialmente dañinas.

El problema surge cuando las circunstancias bajo las cuales las restricciones verticales anticompetitivas no son fácilmente codificables o generalizables. Es casi imposible identificar todas las formas de restricciones verticales potencialmente anticompetitivas,<sup>13</sup> debido a que los agentes económicos pueden descubrir nuevas formas de incrementar su poder de mercado si se les da la oportunidad.

Otra forma en que la política de competencia puede entorpecer la actividad económica es aumentando los costos de transacción tanto para el gobierno como para los agentes económicos. En el caso de las restricciones verticales, las fusiones pueden elevar la eficiencia (por ejemplo, ganancias de eficiencia a través de la reducción de los costos marginales), pero en circunstancias específicas llegan a convertirse en amenazas para el proceso de competencia. Al tratar de evaluar las potenciales ganancias de eficiencia, producto de una fusión, la CFC enfrenta dos restricciones relevantes que limitan su efectividad. Primero la información asimétrica entre los agentes involucrados, ya que las empresas tienen incentivos para sobreestimar y por ende no reportar el efecto real en la disminución de los costos marginales; segundo, carece de los instrumentos y/o

---

<sup>13</sup> Este argumento se puede ver en los criterios sobre restricciones verticales publicados por la autoridad de competencia en Japón, *Fair Trade Commission* (1991).

metodologías para estimar los costos marginales y así evaluar con mayor exactitud las ganancias de eficiencia.

El generar nuevas metodologías de medición de costos en un país en desarrollo como México requiere de mayores recursos por parte de la CFC a fin de capacitar y actualizar al personal involucrado en la evaluación de las fusiones. Carecer de estas destrezas en la magnitud necesaria incrementa el costo de oportunidad en términos de tiempo dedicado por la CFC a la atención de los casos más delicados, que por su naturaleza necesitan de mayor análisis. En cuanto a las empresas, la preparación de una notificación es costosa, pues usualmente requieren los servicios de economistas especializados si pretenden demostrar que la fusión generará ganancias de eficiencia, a la vez que la incertidumbre de la decisión de las autoridades sobre la solicitud de concentración también es costosa para las empresas.

Un aspecto crucial de la política de competencia en México es la aplicación de la ley de competencia. En Estados Unidos, por ejemplo, las autoridades de competencia (Departamento de Justicia y la Comisión Federal de Comercio) evalúan los posibles aspectos anticompetitivos de fusiones u otras prácticas, y posteriormente llevan estos casos al poder judicial (la Corte), que es la última instancia de decisión. En cambio, es evidente que a las cortes mexicanas les falta experiencia en la aplicación de la política de competencia: por lo general, los jueces no tienen un entrenamiento en economía y mucho menos en esta área particular de competencia y regulación económica. Además, el sistema judicial en México se ha ganado una mala reputación en términos de eficiencia. Si bien se ha pensado en la creación de tribunales especializados en aspectos económicos, incluyendo competencia y *antidumping*, se han presentado obstáculos políticos<sup>14</sup> y financieros para llevar a cabo esta estrategia.

## 1. Regulación sobre prácticas monopolísticas

La LFCE divide las prácticas anticompetitivas en dos tipos de conducta: prácticas monopolísticas absolutas y prácticas monopolísticas relativas. Las primeras son comúnmente conocidas en otras leyes federales de competencia como acuerdos horizontales y están sujetas a la regla *per se*,<sup>15</sup> es decir, están prohibidas sin indagación previa. En contraste, las prácticas monopolísticas relativas, o acuerdos verticales, violan la LFCE sólo si los agentes económicos poseen poder sustancial en un mercado relevante definido a través del enfoque de la regla de la razón (*rule of reason*).<sup>16</sup>

El artículo 9 de la LFCE define las prácticas absolutas como aquellos contratos, acuerdos, cárteles o cualquier combinación entre agentes competidores, cuyo propósito o efecto sea:

---

<sup>14</sup> Quizá por la relativa autonomía que podría adquirir esta entidad judicial frente a la autoridad de competencia.

<sup>15</sup> Se refiere a cuando una práctica monopolística no puede tener efectos benéficos sino sólo negativos, es decir, que la “naturaleza inherente” de la práctica es dañar al proceso de competencia. La fijación de precios de un cártel es un ejemplo ilustrativo de la ilegalidad de esta práctica. Esto significa que este tipo de conducta solamente tiene que ser probada y no habrá defensa alguna para tal práctica anticompetitiva.

<sup>16</sup> Este enfoque se refiere a que existe un “efecto inherente” y “propósito evidente”. Por ejemplo, una fusión entre dos empresas que operan en el mismo mercado relevante no necesariamente es perjudicial o benéfica. Por ello, la autoridad de competencia debe evaluar el “efecto inherente” y “propósito evidente” de la fusión. La prueba comúnmente usada para evaluar el “efecto inherente” es la participación de mercado de las empresas involucradas. Entonces, la fusión será evaluada como ilegal o legal, dependiendo de la evaluación de la evidencia relacionada con el intento actual por parte de las firmas de monopolizar el mercado y del nivel de relevancia de las participaciones de mercado involucradas.

- I. Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto;
- II. Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir comercializar sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios;
- III. Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables; o
- IV. Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas.

El tratamiento de la LFCE sobre prácticas monopolísticas absolutas es el espejo de la regla *per se* de la jurisprudencia de Estados Unidos: aquellas acciones que son por ley automáticamente ilegales no dan lugar a que el agente dominante pueda defender su proceder.<sup>17</sup> En el contexto de América Latina, aunque muchos países (como Chile) utilizan el enfoque de la regla *per se*, su puesta en práctica es menos severa. De hecho, México y Costa Rica son los únicos que han dividido las prácticas monopolísticas en un marco analítico horizontal-vertical (WB-OECD, 1997: 33). En esta dirección, García Rodríguez (1995: 13) ha señalado que,

En esencia, la regla *per se* de los Estados Unidos prohíbe las restricciones horizontales al comercio, i.e. arreglos entre empresas que ostensiblemente manipulan precio, oferta o cualquier otro aspecto de la actividad del mercado. Entonces, como un asunto de procedimiento, la regla *per se* en México es idéntica a la de los Estados Unidos.<sup>18</sup>

Estas prohibiciones *per se* implican que aquellos acuerdos que no tienen efectos anticompetitivos en circunstancias particulares, tal como acuerdos entre competidores con una participación total de mercado muy pequeña, no son considerados por la ley como prácticas monopolísticas.

El artículo 10 de la LFCE define las prácticas monopolísticas relativas como aquellos actos, contratos, acuerdos, cárteles o combinaciones, cuyo propósito o efecto es desplazar impropiaamente a otros agentes del mercado, sustancialmente, impidiéndoles su acceso a o establecer ventajas exclusivas a favor de uno o más entidades o individuos en los siguientes casos:

- I. Entre agentes económicos que no sean competidores entre sí, la fijación, imposición, o establecimiento de la distribución exclusiva de bienes o servicios, por razón de sujeto, situación geográfica o por períodos de tiempo determinados, incluidas la división, distribución o asignación de clientes o proveedores; así como la imposición de la obligación de no fabricar o distribuir bienes o prestar servicios por un tiempo determinado o determinable;
- II. La imposición del precio o demás condiciones que un distribuidor o proveedor debe observar al expender o distribuir bienes o prestar servicios;
- III. La venta o transacción condicionada a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio adicional, normalmente distinto o distinguible, o sobre bases de reciprocidad;
- IV. La venta o transacción sujeta a la condición de no usar o adquirir, vender o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero;
- V. La acción unilateral consistente en rehusarse a vender o proporcionar a personas determinadas bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros;

<sup>17</sup> Éste no es el caso en Europa, donde acuerdos horizontales de una industria pueden ser considerados una excepción bajo el artículo 85 (3) de la Ley de Competencia de la Unión Europea. En realidad, éste es un caso aislado donde la legislación antimonopolio de la Unión Europea es menos estricta que la legislación antimonopolio de Estados Unidos.

<sup>18</sup> Traducción realizada por el autor.

- VI. La concertación entre varios agentes económicos o la invitación a éstos para ejercer presión contra algún cliente o proveedor, con el propósito de disuadirlo de una determinada conducta, aplicar represalias u obligarlo a actuar en un sentido determinado; o
- VII. En general, todo acto que indebidamente dañe o impida el proceso de competencia y libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios.

Con relación a prácticas monopolísticas relativas, incluyendo conductas de mercado que en otras legislaciones antimonopolio —tal como la de Estados Unidos— se relacionan con aspectos de acuerdos verticales, García-Rodríguez (1995: 14) ha señalado que:

La comisión (CFC) ha admitido abiertamente que su análisis es similar al marco analítico de la “regla de la razón” ampliamente utilizado en la política antimonopolio en los Estados Unidos... imitando esta aproximación, la LFCE demanda que la Comisión pondere el “objetivo” y el “efecto” de cada práctica monopolística relativa para alcanzar su decisión.<sup>19</sup>

Estas prácticas son penalizadas únicamente si se demuestra el daño al proceso de competencia dentro de un enfoque caso por caso. La CFC tiene que probar que la empresa o agente económico tiene poder sustancial de mercado en el mercado relevante en cada caso particular. El artículo 12 de la LFCE contiene los criterios para definir el mercado relevante y medir el nivel de concentración.<sup>20</sup> Dicho artículo establece que para determinar el mercado relevante, la CFC tiene que incorporar los siguientes elementos:

- I. Las posibilidades de sustituir el bien o servicio de que se trate por otros, tanto de origen nacional como extranjero, considerando las posibilidades tecnológicas, en qué medida los consumidores cuentan con sustitutos y el tiempo requerido para tal sustitución;
- II. Los costos de distribución del bien mismo; de sus insumos relevantes; de sus complementos y de sustitutos desde otras regiones y del extranjero, teniendo en cuenta fletes, seguros, aranceles y restricciones no arancelarias, las restricciones impuestas por los agentes económicos o por sus asociaciones y el tiempo requerido para abastecer el mercado desde esas regiones;
- III. Los costos y las probabilidades que tienen los usuarios o consumidores para acudir a otros mercados; y
- IV. Las restricciones normativas de carácter federal, local o internacional que limiten el acceso de usuarios o consumidores a fuentes de abasto alternativas, o el acceso de los proveedores a clientes alternativos.

En términos generales, las prácticas monopolísticas se clasifican en seis categorías: geográfica o cualquier división de mercados; restricciones en el precio de preventa; restricciones en la venta final del bien; acuerdos exclusivos; incumplimiento de contratos, y boicots verticales.

Adicionalmente, el artículo 13 de la LFCE establece los criterios para determinar si un agente económico ostenta poder sustancial en el mercado relevante:

- I. Su participación en dicho mercado y si puede fijar precios unilateralmente o restringir el abasto en el mercado relevante sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder;
- II. La existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores;
- III. La existencia y poder de sus competidores;
- IV. Las posibilidades de acceso del agente económico y sus competidores a fuentes de insumos;

---

<sup>19</sup> Traducción realizada por el autor.

<sup>20</sup> El artículo 9 del reglamento de la LFCE (este reglamento se decretó en 1998, cuatro años después de que la LFCE entrara en vigor) provee una serie de criterios adicionales que le dan operatividad al artículo 12 de la LFCE.

- V. Su comportamiento reciente; y
- VI. Los demás criterios que se establezcan en el reglamento de esta ley.

A diferencia de otras legislaciones antimonopolio, la de México no cuenta con consideraciones sobre conductas ilegales *per se*, como en el caso de prohibiciones en contra del precio de reventa (*resale price maintenance*). De hecho, al igual que en la legislación de Estados Unidos, la LFCE no contiene una sección específica de monopolización o abuso de dominancia y todos los aspectos relacionados con estas prácticas se analizan bajo el enfoque de la regla de la razón. En otras palabras, de acuerdo con dicha ley si un agente económico ostenta cierto poder de mercado, ello no es ilegal por sí mismo.

Algunas de las prácticas que podrían considerarse como abuso de dominancia están especificadas en el artículo 10 de la LFCE (acuerdos exclusivos, boicot, entre otros) y en el artículo 7 del Reglamento de la misma ley: depredación de precios, exclusividad en la distribución, discriminación de precios o condiciones de venta, subsidios cruzados y costos crecientes.<sup>21</sup> Sin embargo, cabe señalar que la implementación del artículo 10 de la LFCE con base en los criterios del artículo 7 del Reglamento no ha sido fácil para la CFC. Por ejemplo, no se tiene antecedente alguno de que la CFC haya sido exitosa en sancionar a agentes económicos con el argumento de discriminación o depredación de precios. Hasta el momento la CFC ha perdido ante el poder judicial todos los casos que han involucrado tales conductas. De hecho, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que esta disposición es inconstitucional con el argumento de que “sólo señala criterios generales sobre el daño al proceso de competencia y libre concurrencia, pero no establece los parámetros necesarios que debe seguir la Comisión para sancionar las prácticas monopólicas relativas asociadas a esa fracción”.<sup>22</sup>

La experiencia de otros países sugiere que la discriminación o depredación de precios como argumento de defensa ha involucrado un gran número de denuncias infundadas. Muchas de las denuncias de prácticas anticompetitivas presentadas ante la CFC en los primeros años de operación consistían en firmas que sostenían que sus rivales establecían precios por debajo del costo promedio o en un nivel que provocaría su salida del mercado, pero todas ellas fueron rechazadas por ser infundadas.<sup>23</sup>

Por otro lado, los criterios contenidos en la mayoría de las legislaciones antimonopolio en contra de la posición dominante por parte de una firma o de un agente económico, típicamente conciernen a las tácticas discriminatorias por medio de las cuales las firmas pueden obtener o proteger posiciones monopolísticas. Sin embargo, la evaluación de la “posición dominante” en el “mercado relevante” difiere sustancialmente entre las legislaciones antimonopolios. Por ejemplo, en la definición actual de la legislación de la Unión Europea, se considera que una empresa ejerce una posición dominante cuando ella misma fija precios de forma unilateral o restringe el abastecimiento en el mercado relevante sin que otras empresas o distribuidores puedan contrarrestar dicho poder.

Por otra parte, en la legislación estadounidense, al término lo relacionan con poder de mercado, y se considera que una empresa ostenta “posición dominante” cuando su comportamiento es intencional con objeto de excluir a otros agentes económicos del mercado. De acuerdo con Amato (1997) la principal diferencia se enmarca en:

<sup>21</sup> Depredación y discriminación de precios no fueron explícitamente mencionados en la LFCE, debido a que probablemente estas prácticas son muy difíciles de demostrar.

<sup>22</sup> El criterio referido se encuentra en la tesis de jurisprudencia número P/J.11/2004 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en la página 1162, tomo XIX, marzo de 2004, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Como se verá más adelante, el artículo 10 de la LFCE forma parte de la iniciativa de reforma de la propia ley que recientemente se ha propuesto para su discusión en la Sesión de la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados.

<sup>23</sup> Véanse los informes anuales de la CFC, 1994-1997.

La diferencia de los estándares de evaluación de un lado y del otro en los Estados Unidos es ilegal sólo cuando ambos efectos de exclusión y reducción del bienestar del consumidor aparecen conjuntamente, mientras que en Europa están más orientados hacia la responsabilidad particular de las firmas dominantes que tienen para proteger a los pequeños competidores, y en su defecto tomar en cuenta el posible daño a estos competidores mediante la identificación del abuso de dominancia.<sup>24</sup>

En legislaciones como la mexicana y la estadounidense, tener una posición dominante no constituye por sí mismo una violación a la ley de competencia, como en la Unión Europea. En este último caso, la empresa adquiriente es monitoreada continuamente desde que compra otra entidad. Este monitoreo especial es el escudo de protección de los competidores débiles basado en el principio de “justicia”. Debido a que la preocupación principal de la LFCE es la eficiencia, su enfoque está más relacionado con la legislación estadounidense.

## Proceso de decisión

Los procedimientos para procesar y dictaminar los casos constituyen un aspecto nodal. La CFC tiene el poder necesario para mantener el máximo control sobre la calidad, el tiempo y la integridad general del proceso de decisión. Entonces, el proceso de decisión y los procedimientos afectan directamente la vertiente operacional de la aplicación de la política de competencia.

El artículo 30 de la LFCE confiere atribuciones a la CFC para iniciar investigaciones de prácticas monopolísticas potencialmente ilegales, ya sea como investigaciones de oficio o por denuncia de un agente económico. La CFC posee la autoridad para emprender una investigación por iniciativa propia (de oficio) de cualquier práctica anticompetitiva de mercado (absoluta, relativa o una fusión), virtualmente en cualquier sector económico. El artículo 5 del Reglamento de la LFCE describe algunas conductas que podrían indicar prácticas monopolísticas. Para estudiar estas prácticas, la CFC se apoya fundamentalmente en tres fuentes de información: en primer término, apela a fuentes indirectas como periódicos, revistas, información producida por las cámaras de comercio; en segundo lugar, recibe sugerencias de la Secretaría de Economía para las investigaciones,<sup>25</sup> y tercero, se basa en información contenida en la denuncia. En realidad, la CFC recoge la información para casos específicos pero no tiene un sistema de monitoreo y búsqueda de información en forma permanente.

En la estructura de la Comisión, el Presidente y el Secretario Ejecutivo tienen el poder de decidir si llevar a cabo o no una investigación de oficio (artículos 22 y 23 del Reglamento de la LFCE). Los criterios que suelen utilizarse para dar curso o no a una denuncia incluyen: las probabilidades de éxito del caso; seguimientos de prácticas anticompetitivas que no se quieren denunciar; el número de denuncias que la Comisión está en condiciones de desahogar, entre otras.<sup>26</sup> Es particularmente difícil realizar una investigación de oficio para cualquier autoridad de competencia, ya que es necesario trabajar la mayor parte del tiempo con información imperfecta y la misma ley le permite reunir información sólo después de haber iniciado formalmente la investigación.

El artículo 32 de la LFCE establece que cualquier persona en el caso de prácticas monopolísticas absolutas puede presentar una denuncia en contra de una firma o agente económico. En el caso de prácticas monopolísticas relativas, solamente la parte afectada puede presentar una denuncia formal. En primera instancia no hay espacio para iniciar un juicio: todas las denuncias en materia de competencia deben ser atendidas y evaluadas ante la CFC. En otras palabras, la CFC inicia e investiga el caso, y decide sobre él. Ésta es la diferencia sustancial en términos de implementación de la política de competencia con respecto a los Estados Unidos. La Comisión

---

<sup>24</sup> Traducción realizada por el autor.

<sup>25</sup> No constituye una regla general. Las sugerencias son en casos muy específicos en los que la Secretaría de Economía tiene interés especial en contar con un análisis de mercado. Por ejemplo, en productos como cacao y frijol.

<sup>26</sup> Entrevista con Adriaan Ten Kate, Economista en Jefe de la CFC hasta 2005.

Federal de Comercio o el Departamento de Justicia inician e investigan el caso, pero después se lleva a la Corte y es ésta la que se expide al respecto. La parte afectada puede acudir directamente a la Corte sin la intermediación de la autoridad de competencia. De acuerdo con Roach y Trebilcock (1996), 90% de los casos anticompetitivos se resuelven por esta vía.<sup>27</sup>

La CFC tiene la obligación de dar respuesta formal a la denuncia de un caso dentro de un plazo no mayor a 10 días (artículo 25 del Reglamento de la LFCE). La obligación de responder no significa de facto que un caso deba ser investigado. Bajo ciertas circunstancias, la respuesta por parte de la CFC puede indicar que el asunto no viola la LFCE o bien el ámbito de la ley no aplica (artículo 26 del Reglamento de la LFCE). La decisión de si una denuncia deriva en una investigación formal depende enteramente del Presidente y del Secretario Ejecutivo de la CFC (artículos 22 y 23 del Reglamento de la LFCE).

La Dirección General de Investigaciones de la CFC es la encargada de conducir las indagaciones. Las empresas o agentes económicos involucrados son consultados y les dan la oportunidad de presentar sus evidencias. La Comisión, por conducto de esta dirección, tiene el poder de obligar a las partes para que suministren información. Una vez que la Comisión ha publicado su decisión de realizar una investigación en el *Diario Oficial de la Federación*,<sup>28</sup> la CFC tiene que dictaminar sobre el asunto en un plazo no menor que 30 días y no mayor que 90 días. En casos difíciles, el pleno de la CFC puede extender la fecha por un período de 90 días más (artículo 27 del Reglamento de la LFCE). La Comisión actúa formalmente a través de su máximo órgano interno, el Pleno de la CFC,<sup>29</sup> el cual tiene que decidir por mayoría de votos si un caso particular ha violado la LFCE, y su presidente cuenta con voto de calidad.

La CFC tiene la facultad de imponer multas, ordenar la suspensión, o corrección de las prácticas ilegales. Para la corrección de dichas prácticas<sup>30</sup> la CFC utiliza tres tipos de condicionamientos: preventivo, contractual (modificación de los términos del contrato) y estructural. La resolución sobre Cintra en 1994 es un ejemplo de un condicionamiento preventivo. El Pleno de la Comisión determinó monitorear de manera continua el desempeño de Cintra en el mercado relevante de aviación comercial. Por otra parte, la modificación de la cláusula de competencia en los contratos ha sido un condicionamiento muy utilizado por la Comisión en el período estudiado.

Respecto de las multas, la CFC tiene la facultad de fijarlas y puede hacerlo a elevados niveles. Por ejemplo, con relación a las prácticas monopolísticas puede fijar una multa de hasta 1,6 millones de dólares. Sin embargo, desde sus inicios la CFC ha impuesto pocas multas y ninguna de ellas alcanza el tope permitido. En el gráfico 1 se muestra el comportamiento de las multas por práctica sancionada, es decir, fusiones y prácticas monopolísticas. Como se observa, ambos rubros

---

<sup>27</sup> La política antimonopolio en Estados Unidos le ha asignado un papel preponderante a lo que se conoce como implementación privada de la ley (*private enforcement*), es decir, aquellos agentes económicos que se vean involucrados o afectados por alguna práctica anticompetitiva pueden llevar el caso directamente a la Corte con la ayuda de un despacho de abogados y sin la intermediación de la autoridad de competencia o el Departamento de Justicia. Según Roach y Trebilcock (1996), este mecanismo se ha traducido en una mayor rendición de cuentas y eficiencia de la política pública antimonopolio en Estados Unidos. La lógica es contundente: un agente privado que ha sido víctima de una práctica anticompetitiva podría estar en mejor posición y contar con mejor información que el funcionario público de la autoridad de competencia, por lo que tendría mayor fuerza ante la Corte. Es el agente económico agraviado quien tiene el gran incentivo de buscar que se implemente de manera eficiente la legislación antimonopolio que el mismo funcionario público. Dicha racionalidad económica se circunscribe en la tradicional tendencia del pensamiento estadounidense de asumir que las leyes diseñadas para producir beneficio público deberían ser implementadas por las entidades reguladoras públicas, mientras que las leyes diseñadas para regular la interacción entre agentes económicos privados deberían de ser implementadas por agentes privados.

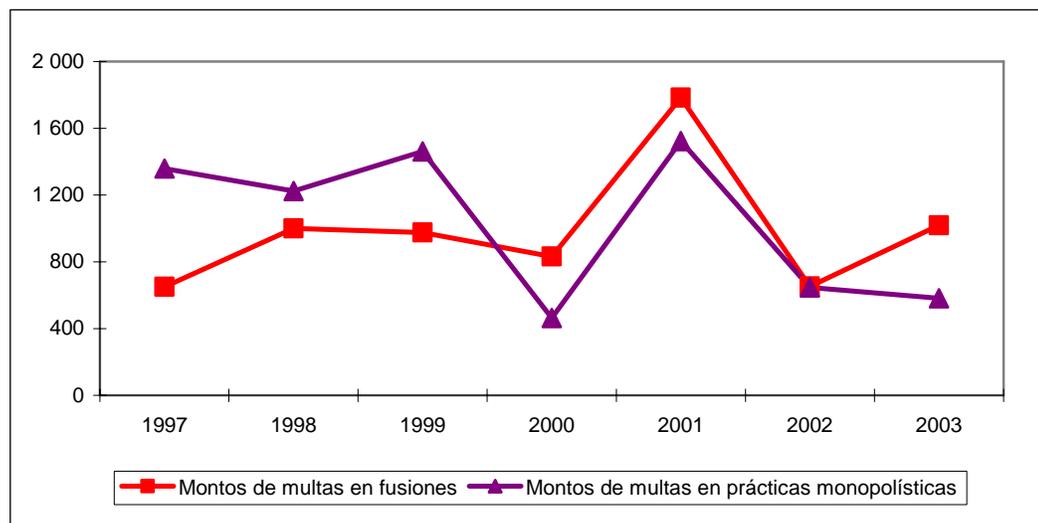
<sup>28</sup> Es importante señalar que la Comisión no revela el nombre de la empresa(s) o del(os) agente(s) económico(s) sujeto(s) a investigación. Sin embargo, sí menciona algunas características del mercado relevante, por lo que, en ocasiones, no es difícil indagar de qué empresa se trata.

<sup>29</sup> El pleno de la Comisión está integrado por cinco comisionados, incluyendo a su presidente (artículo 25 de la LFCE).

<sup>30</sup> Los mismos criterios se aplican a las fusiones.

de multa han mantenido una estructura tendencial similar en el período 1997-2003.<sup>31</sup> La gran mayoría de las multas se explican por notificaciones extemporáneas.<sup>32</sup> El problema con las multas es que la mayoría no se han podido cobrar, y por tanto, no han podido funcionar como un mecanismo eficaz para evitar estas prácticas.

**Gráfico 1**  
**MÉXICO: MONTO PROMEDIO DE MULTAS, 1997-2003**  
(Miles de pesos constantes de 1993)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los informes anuales de la CFC, 2001-2004.

La LFCE establece un riguroso procedimiento, ya mencionado, para desahogar las denuncias. Si bien en cuanto a las fusiones la mayoría de los casos se evalúan en los plazos establecidos, no ocurre de igual forma con las demandas de práctica anticompetitiva, para las que se requiere un nivel de análisis de mayor profundidad.<sup>33</sup>

Finalmente, el artículo 39 de la LFCE establece que una vez hecho el dictamen las empresas pueden recurrir al “recurso de reconsideración” con objeto de convencer a la CFC de reabrir el caso. Sin embargo, este procedimiento es interno, y únicamente la CFC puede revisar la resolución emitida. El presidente de la CFC tiene la facultad de decidir si da pie al recurso de reconsideración o no (artículo 10 del Reglamento de la LFCE). El pleno de la CFC puede revocar, modificar o afirmar la resolución. En la práctica, la mayoría de los recursos de reconsideración son rechazados, es decir, la mayoría de las resoluciones del Pleno son ratificadas. Las partes involucradas tradicionalmente han utilizado esta etapa inicial de apelación a fin de alargar la investigación en beneficio propio, lo cual ha significado dedicar mucho tiempo y recursos en esta etapa a pesar de que en la mayoría de los casos se ha ratificado la resolución inicial.

Existen dos formas para apelaciones adicionales. Primero, la(s) empresa(s) puede(n) recurrir a un juicio de amparo antes de ir a la Corte Federal de Distrito. La Corte puede desafiar la legalidad o constitucionalidad de las decisiones de la CFC pero no la sustancia de la resolución. Lo cierto es que las empresas involucradas han utilizado este recurso constitucional, lo cual ha propiciado retrasos en los procedimientos de la propia Comisión. Segundo, las partes pueden desafiar las

<sup>31</sup> Salvo en el último año, los montos de multas en fusiones tuvieron una tendencia creciente, mientras que los montos de multas en prácticas monopolísticas la tendencia fue decreciente.

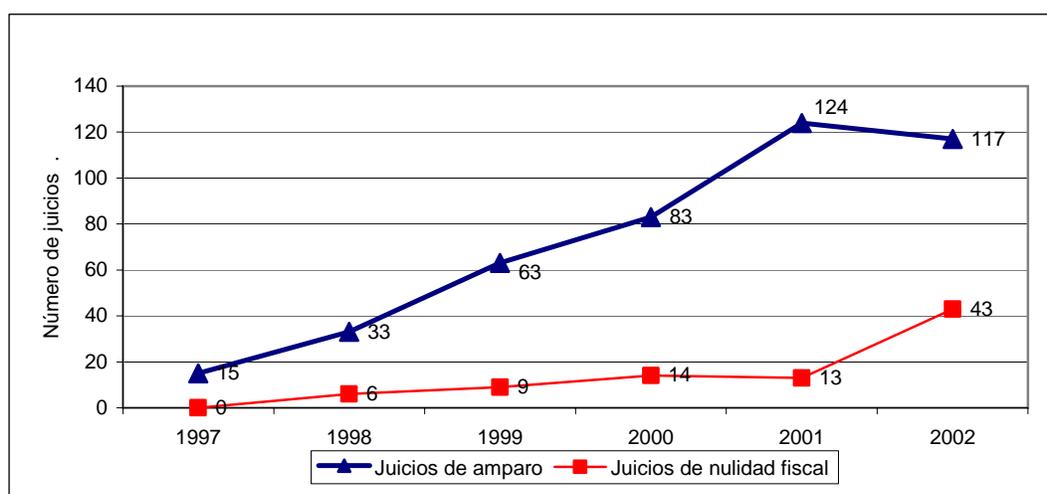
<sup>32</sup> Véanse los informes anuales de la CFC, 1997-2003.

<sup>33</sup> Por ejemplo, las fusiones que se mencionan más adelante en la sección de casos.

multas mediante la presentación de una apelación formal ante una corte administrativa, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA).

En el gráfico 2 se muestra con claridad la tendencia ascendente de ambos tipos de apelación a partir de 1997, aunque los juicios de amparo experimentaron una pequeña declinación en 2002. Se percibe que hay un problema de aplicación efectiva de las multas impuestas por la Comisión. El problema no es que el agente económico tenga la posibilidad de impugnar la multa ante el TFJFA, sino que al revisar la impugnación de la multa este tribunal evalúa no sólo la legalidad, sino el procedimiento y el fondo de los asuntos de competencia que llevaron a su determinación. En realidad, el TFJFA se ha convertido en una instancia de revisión de los procedimientos de competencia, adicional a los que ya existen en el poder judicial. Esta adición genera un círculo vicioso, en donde la revisión de los procedimientos en el TFJFA impone trámites extras, alargando innecesariamente los procedimientos, y se reduce la efectividad del sistema de castigos mediante las multas y sanciones que impone la CFC, con lo cual se fortalecen los incentivos para que agentes económicos cometan ilícitos en detrimento de la competencia.

**Gráfico 2**  
**MÉXICO: JUICIOS DE AMPARO Y DE NULIDAD FISCAL INGRESADOS, 1997-2002**



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la CFC, 2001 y CFC, 2003. El informe anual de 2004 (versión CD) no contiene información sobre juicios de amparo y nulidad fiscal de integrados.

El TFJFA no debería de constituirse en una instancia de revisión de los procedimientos contenidos en la LFCE, ya que éste no es un órgano especializado en temas de competencia y libre concurrencia, ni posee atribución alguna en la materia de acuerdo con el artículo 28 de la Constitución. Por todo lo anterior, es evidente que la CFC no ha asumido en el diseño de su política de implementación el riesgo que enfrentan los procesos judiciales a quedar truncaos debido al recurso de amparo.

## 2. Regulación sobre fusiones

Muchos aspectos sobre procedimientos de decisión, notificación y criterios que rigen la regulación sobre prácticas monopolísticas descritas con anterioridad se han centrado en las fusiones;<sup>34</sup> de ahí que la siguiente sección se dedique a la regulación sobre fusiones.

<sup>34</sup> Véase Levy (2000).

La LFCE establece, como en el caso de la ley antimonopolio de Estados Unidos, que las partes involucradas tienen que notificar la fusión ante la CFC, previamente a la realización de dicha transacción si cae dentro de los umbrales establecidos por la propia LFCE. El artículo 20 de la LFCE establece los siguientes umbrales:

- I. Si la transacción importa, en un acto o sucesión de actos, un monto superior al equivalente a 12 millones de veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;
- II. Si la transacción implica, en un acto o sucesión de actos, la acumulación del 35% o más de los activos o acciones de un agente económico, cuyos activos o ventas importen más del equivalente a 12 millones de veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; o
- III. Si en la transacción participan, dos o más agentes económicos cuyos activos o volumen anual de ventas, conjunta o separadamente, sumen más de 48 millones de veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y dicha transacción implique una acumulación adicional de activos o capital social superior al equivalente a cuatro millones ochocientos mil veces el salario mínimo general vigente, para el Distrito Federal.

Los umbrales fueron diseñados a niveles relativamente bajos con el fin de que cualquier fusión potencialmente dañina debiera someterse a escrutinio de la CFC. Cabe mencionar que en fechas recientes el nivel de los umbrales ha sido motivo de discusión en algunos países, en particular dentro de la Unión Europea. Existe evidencia empírica de que puede haber fusiones pequeñas que no estén consideradas en la ley, pero que por su naturaleza pueden tener efectos anticompetitivos, de forma que hay iniciativas para reducir los umbrales considerados. El caso de la compañía francesa Mérieux que adquirió la empresa canadiense Connaught BioSciences en 1989 es muy ilustrativo. La empresa resultante de la fusión se convirtió en el único proveedor de vacunas antirrábicas en América del Norte.

Como en el caso de prácticas monopolísticas, la LFCE establece las provisiones que rigen la política de fusiones en México. Los comisionados votan si aprueban, condicionan o rechazan una fusión basados en un memorando formal. Dicho memorando se nutre principalmente de la información proporcionada a la CFC mediante el proceso de notificación derivado de la LFCE, y en información desarrollada independientemente por economistas y abogados, y funcionarios de la Comisión.<sup>35</sup>

Como ya se ha mencionado, el objetivo primordial de la LFCE es la eficiencia económica. Este aspecto es evidente en los criterios para la evaluación de las fusiones contenidos en la LFCE. La ley señala que “La Comisión impugnará y sancionará aquellas concentraciones cuyo objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia respecto de bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados” (artículo 16 de la LFCE). Este enfoque es similar al empleado por las autoridades de competencia en Estados Unidos, bajo los criterios establecidos en los Merger Guidelines de ese país publicados oficialmente por el Departamento de Justicia (por sus siglas en inglés, DOJ) en 1984. Esencialmente, los casos de reducir, dañar o inhibir la competencia ocurren si la fusión provee a la(s) empresa(s) —ya sea unilateralmente o conjuntamente con otras empresas— la capacidad de ejercer poder de mercado sobre otros agentes económicos (fijación unilateral de precios o reducción sustancial de la oferta en el mercado relevante). Se enfatiza en especial la habilidad por parte de las empresas de manipular los precios o los intentos injustificables de desplazamiento de otras empresas. Sin embargo, otros aspectos de política de competencia, como ganancias de eficiencia, barreras de entrada, competencia en importaciones, eliminación de un competidor vigoroso, entre otros, son considerados cuando son aplicables.

---

<sup>35</sup> En diversas ocasiones la CFC recurre a especialistas externos para realizar estudios sobre el mercado relevante. Por ejemplo, el caso de Cintra es ilustrativo a este respecto. Uno de los condicionamientos que el pleno determinó en este caso en 1994 fue el de monitorear el mercado relevante donde participa Cintra. La CFC, desde entonces, contrata los servicios de la consultora Serra & Asociados Internacional (SAI), cuyo principal accionista es el ex Secretario de Hacienda Jaime Serra Puche, quien además fungió como jefe de Fernando Sánchez Ugarte, segundo presidente comisionado de la CFC, cuando se desempeñaba como secretario de la Secofi.

El análisis de concentración basado en los índices de Herfindahl-Hirschman (*HHI*) y Dominancia (*DI*) probablemente son los criterios más conocidos. Éstos establecen la siguiente clasificación de índices:<sup>36</sup>

a) Cuando el índice *HHI* después de la fusión se incrementa menos de 75 puntos o es menor a 2.000 puntos, la fusión tiene pocas probabilidades de ser objetada.

b) Cuando el índice de *DI* después de la fusión se reduce o es menor a 2.500 puntos, la fusión tiene pocas probabilidades de ser objetada.

La ley hace referencia a cuáles indicadores de venta, número de clientes, capacidad productiva, o cualquier otro factor que la Comisión considere apropiado, serán tomados en consideración en el cálculo de estos índices de concentración. La LFCE y su Reglamento incluyen factores que, en adición a los índices de concentración o participaciones de mercado, pueden usarse para determinar si el proceso de competencia ha sido sustancialmente dañado. Tales factores son:<sup>37</sup>

a) Actual o posible competencia efectiva de importación.

b) Disponibilidad de sustitutos.

c) Cualquier tipo de barreras de entrada, incluyendo costos financieros, cantidad requerida de inversión, control regulatorio sobre la entrada, y cualquier efecto de una fusión sobre las barreras a la entrada.

d) Relación patrimonial de la(s) empresa(s) o agentes económicos involucrados en la concentración en empresas que participan directamente o indirectamente en el mercado relevante o en mercados relacionados.

e) Participación previa de la entidad fusionada en el mercado relevante o en mercados relacionados.

f) Evaluación de posibles ganancias de eficiencia de la empresa fusionada. Las ganancias de eficiencia incluyen economías de escala y de alcance, reducción significativa de costos administrativos, transferencia de producción de tecnología y reducción en la producción o costos derivados de una expansión en infraestructura o en la red de distribución.

De esta forma, las provisiones contenidas en la LFCE que rigen las fusiones y especifican las medidas de concentración o participaciones de mercado no son los únicos criterios para evaluar la fusión, ya que también se provee una lista adicional de factores que pueden considerarse. Sin embargo, en la LFCE y su Reglamento no se da una guía sobre la importancia relativa de cada factor, ni se especifica cuál es el peso que debiera darse a cada uno de ellos en comparación con los índices de concentración o participaciones de mercado.

### **3. Iniciativa de reforma a la Ley Federal de Competencia Económica: ¿Una oportunidad perdida?**

A lo largo de casi 10 años de política formal de competencia en México, sin duda han habido logros importantes, como lo ilustra un estudio reciente de la OCDE, 2004. Según este estudio: “los

<sup>36</sup> La CFE publicó tales criterios en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 24 de julio de 1998. El índice *HHI* tiene valores de 0 a 10,000 puntos y es igual a la suma de los cuadrados de las participaciones de mercado. El índice *HHI* es ampliamente reconocido en la literatura y extensamente utilizado por muchas autoridades de competencia alrededor del mundo. El índice de *DI* es un índice de concentración alternativo al *HHI* creado por un ex comisionado de la CFC. El *DI* captura el tamaño relativo de una empresa respecto de otras en el mercado relevante. Bajo este índice, no necesariamente una fusión incrementa el índice como el caso del *HHI*. Por ejemplo, cuando dos empresas pequeñas se fusionan el índice incluso puede disminuir. Para mayor detalle de este índice y sus propiedades véase García de Alba (1990).

<sup>37</sup> Estos factores no son mutuamente excluyentes ni están clasificados en orden de importancia dentro de la LFCE.

logros de la Comisión son notables, aun considerando el difícil ambiente en el que opera”. Sin embargo, actualmente es evidente que el marco jurídico que rige la política de competencia en México requiere de una reforma que fortalezca su operación y puesta en práctica. Las sentencias del Poder Judicial en casos relacionados con la LFCE han puesto de relieve una serie de deficiencias de la ley, tanto en términos de los procedimientos como de la constitucionalidad de algunos artículos específicos. Asimismo, la experiencia acumulada en el campo de la implementación de la ley<sup>38</sup> ha evidenciado algunas áreas de competencia que requieren modificaciones.

Al parecer, ciertos sectores en el ámbito profesional, académico, político, agentes económicos (consumidores y productores) y funcionarios de gobierno se han mostrado favorables a la necesidad de la reforma. Prueba de ello es el reciente proyecto de reforma a la LFCE presentado por miembros del Partido Acción Nacional y del Partido Revolucionario Institucional en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 27 de julio de 2005.<sup>39</sup> También existe un proyecto en la Cámara de Senadores que propone modificar los artículos 14 y 15 de la LFCE en la misma dirección que el proyecto presentado en la Cámara de Diputados.

De acuerdo con la iniciativa de reforma, se persiguen tres objetivos específicos:

- a) Garantizar la incorporación de competencia en la elaboración de reglamentos, normas y políticas públicas.
- b) Fortalecer las facultades de la CFC para remediar directamente problemas de falta de competencia en los mercados.
- c) Solucionar las deficiencias procedimentales del Poder Judicial de la Federación.

A continuación se mencionan y se discuten sólo algunas de las propuestas contenidas en el proyecto de reforma sometido a la Cámara de Diputados. Entre éstas reviste importancia la que se formula con respecto al artículo 24 de la LFCE, que facultaría a la CFC a emitir opiniones en materia de competencia en sectores regulados de la economía. La propuesta está dirigida a fortalecer el mecanismo de opinión de la CFC sobre otras leyes. Con esta medida se espera mejorar sustancialmente la relación de la CFC con el resto de las entidades reguladoras, que como se verá en el capítulo III de este estudio ha sido bastante conflictiva. En la misma dirección también se propone incluir como requisito la opinión de la CFC cuando el Poder Ejecutivo Federal tenga intenciones de imponer precios máximos a productos y servicios. La idea es asegurar que esta facultad se aplique en aquellos mercados donde los precios máximos mejoren claramente el bienestar social y evitar que se usen con fines políticos que impliquen el deterioro del funcionamiento de los mercados.<sup>40</sup>

Por otra parte, debido a la dificultad que ha tenido la aplicación del artículo 10, éste se pretende modificar de forma que queden incluidas en él cinco conductas que constituyen prácticas monopolísticas relativas: depredación de precios; descuentos por exclusividad; subsidios cruzados; discriminación en precios o condiciones de venta; e incremento de costos, obstrucción del proceso productivo o reducción de demanda a competidores. Con dicha propuesta se persigue dar mayor seguridad y certeza jurídica a los agentes económicos, así como corregir la inconstitucionalidad que determinó la SCJN. También se busca fortalecer la capacidad de la CFC de aplicar el artículo 2 de la LFCE.

---

<sup>38</sup> En el capítulo III del presente estudio se demuestra que la implementación de la política de fusiones por parte de la CFC no ha sido del todo efectiva.

<sup>39</sup> El proyecto de reforma se puede encontrar en la siguiente dirección de Internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/ago/20050801.html#Ini20050801CompEcono>.

<sup>40</sup> Se propone la misma facultad para el caso de los precios mínimos.

Las consideraciones sobre ganancias de eficiencia<sup>41</sup> están contempladas en el artículo 6 del Reglamento de la LFCE. La iniciativa de reforma de ley propone que éstas se remitan a la LFCE para darle mayor solidez. Éste es un componente no menor de la iniciativa de reforma de la LFCE. Muchas autoridades de competencia alrededor del mundo han replanteado este aspecto y lo han incluido como elemento sustancial que juega a favor de las empresas involucradas en una transacción. Estados Unidos reformó su ley a finales de 1986 para incorporar el criterio de ganancias de eficiencia en el análisis de fusiones y prácticas monopolísticas, aunque comparado con otros países aún sigue siendo limitada su aplicación.<sup>42</sup> Quizá el ejemplo más ilustrativo es Canadá, cuya legislación de competencia adopta explícitamente el concepto de ganancias de eficiencia y norma con claridad su aplicación.<sup>43</sup> Sin duda, reviste importancia para México la incorporación explícita en la LFCE del criterio de ganancias de eficiencia; de hecho, su legislación no omite la posibilidad de que una fusión genere ganancias de eficiencia, pero es poco clara y adolece de criterios específicos de evaluación para corroborar la existencia o no de tales ganancias. Aun así, la propuesta de reforma no garantiza la eficacia de su puesta en vigor. Como se verá en el capítulo III del presente estudio, las ganancias de eficiencia no parecen tener un papel significativo en las decisiones de la CFC al evaluar las fusiones. En este documento se sostiene que la Comisión debería tomar una actitud más activa que pasiva en tal aspecto, y no dejar exclusivamente toda la responsabilidad de acreditar las posibles ganancias de eficiencia a los agentes económicos. En la mayoría de los casos, las empresas invierten fuertes cantidades en estudios para analizar las posibles ganancias de eficiencia derivadas de la transacción, pero la evidencia empírica ilustra que este criterio económico no influye en la decisión de aprobar una fusión.

En cuanto a los artículos 14 y 15 de la LFCE, la iniciativa propone reformar el primero y derogar el segundo con el fin de subsanar la inconstitucionalidad que señaló la SCJN para ambos. El argumento central de la SCJN consiste en que las facultades para controlar la actividad pública de los gobiernos estatales no puede establecerse en una norma general, sino en la propia Constitución. Además, se contempla incorporar las fracciones del artículo 117 constitucional asociadas a actos de autoridades estatales y municipales que pudieran derivar en barreras al comercio interestatal. En contraste, la iniciativa del Senado de la República no plantea derogar el artículo 15 de la LFCE, aunque sí su reforma. La modificación sugerida para el artículo 14 de la ley va en el mismo sentido que la propuesta enviada a la Cámara de Diputados. En cambio, en la iniciativa del Senado se establece que el artículo 15 sólo faculte a la CFC para que investigue si en algún caso particular contraviene la prohibición del artículo, para que, de ser así, lo haga del conocimiento del titular de la autoridad federal que corresponda, con objeto de que se adopten las medidas adecuadas.<sup>44</sup>

Para minimizar los efectos derivados de la información asimétrica que la CFC enfrenta para constatar la veracidad de la información que recibe de los agentes económicos, la iniciativa de reforma dispone que los procedimientos de investigación establecidos en la LFCE consideren la

---

<sup>41</sup> Las ganancias de eficiencia derivadas por una fusión horizontal constituyen hoy día un aspecto relevante de política pública de competencia; Roller y otros (1999) discuten este aspecto extensivamente y subrayan que existe un debate reciente entre las autoridades de competencia de Estados Unidos y la Unión Europea con el fin de darle un tratamiento más preciso a las ganancias de eficiencia en sus respectivas leyes.

<sup>42</sup> Los criterios para fusiones (*Merger Guidelines*) en Estados Unidos obligan a las empresas a demostrar de forma “contundente” las ganancias de eficiencia derivadas de la fusión, y que éstas sean mayores que los costos generados. En la práctica resulta casi imposible para los agentes económicos convencer a las autoridades de competencia respecto de no objetar ni condicionar la fusión, con base en las ganancias de eficiencia, por ser éstas difíciles de probar.

<sup>43</sup> La legislación canadiense le otorga un tratamiento más específico, ya que literalmente adopta el enfoque de eficiencia de Williamson (1968). Este autor sostiene el enfoque de bienestar total en el análisis de fusiones y propone comparar la pérdida de peso muerto debido al incremento en el precio después de la fusión contra las eficiencias internas generadas. Williamson concluye que el ahorro en costos puede ser muy importante en el efecto global de la fusión: altos costos de producción pueden ser reemplazados por bajos costos de producción.

<sup>44</sup> El artículo 15 quedaría de la siguiente manera: “La Comisión podrá investigar de oficio o a petición de parte, si se está en presencia de los actos a que se refiere el artículo anterior y, en su caso, lo hará del conocimiento de la autoridad federal que corresponda, para que ejerza las acciones conducentes.” Véase “Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica”, Senado de la República.

posibilidad de inspección o reconocimiento en las instalaciones de trabajo u oficinas de los agentes investigados. La reforma de la ley argumenta que la inspección es una práctica mundial, y que ha demostrado que el reconocimiento en las instalaciones de trabajo u oficinas de los agentes investigados facilita averiguar la verdad histórica y obtener pruebas sólidas.

Respecto del tema de fusiones, la política pública de competencia involucra un delicado balance entre los efectos anticompetitivos y las posibles ganancias de eficiencia. Evaluando dicho *trade-off*, la autoridad de competencia frecuentemente depende de información imperfecta, y enfrenta una asimetría en la información, pues las firmas involucradas en la fusión típicamente poseen mejor información que el propio regulador sobre las “ganancias de eficiencia potenciales”.<sup>45</sup>

La autoridad de competencia en México, la CFC, no ha diseñado hasta el momento instrumento alguno para superar el problema señalado. Sin duda, desde su creación la CFC ha mejorado sustancialmente las metodologías que utiliza para aplicar la legislación antimonopolios. Tal ha sido el caso de delimitar el mercado relevante, determinar el nivel de poder sustancial del agente dominante en el mercado y el desarrollo de técnicas legales y de procedimientos en las investigaciones conocidas como *ex officio* (como la introducción del Reglamento de la LFCE en 1998). No obstante, no ha elaborado técnicas cuantitativas avanzadas que complementen el análisis.<sup>46</sup>

Con respecto a fusiones internacionales la iniciativa de reforma delimita de manera más clara en la LFCE cuál es el alcance real de la jurisdicción que tiene la CFC en materia de fusiones internacionales. De acuerdo con la iniciativa, la determinación de los umbrales ha generado incertidumbre cuando se trata de concentraciones que involucran firmas con subsidiarias, afiliadas o activos radicados en México, aun cuando no se considera la evaluación de fusiones entre empresas extranjeras radicadas fuera del territorio nacional que pudieran tener efectos en el mercado nacional.<sup>47</sup>

Por último, un aspecto de crucial relevancia es que la iniciativa de reforma plantea la posibilidad de implementar programas de inmunidad, cuyo objetivo es proteger a un agente económico que, pese a haber cometido una violación a la ley (práctica monopolística absoluta), decide cooperar y aportar elementos contundentes que demuestren esa práctica, permitiendo eliminarla y sancionar al resto de los agentes económicos involucrados. Estos programas de inmunidad pueden ser un instrumento muy poderoso para prevenir y sancionar prácticas monopolísticas.<sup>48</sup>

Si bien el espíritu del proyecto de reforma es mejorar tanto el desempeño como el alcance de la política de competencia, a nuestro juicio algunas de sus propuestas centrales adolecen de mecanismos y criterios claros para su adecuada instrumentación. Sería acertado que el Congreso tuviera la sensibilidad de ampliar la discusión a la sociedad en general, y no aprobar una iniciativa que implica un cambio de forma y no de fondo. De no hacerlo, se perdería la oportunidad de mejorar la implementación de la política de competencia en México.

---

<sup>45</sup> White (1987) y Fisher (1987) argumentan que las ganancias de eficiencia son típicamente fáciles de aludir pero difíciles de probar. Fisher (1987) se pronuncia a favor de *high standards* para probar las eficiencias. Su argumento se basa en varios ejemplos donde las ganancias de eficiencia fueron la bandera de defensa de las empresas involucradas, pero nunca pudieron probar su existencia. Sin embargo, los autores también sostienen que las autoridades de competencia deberían de realizar esfuerzos en desarrollar técnicas acordes con la teoría económica para la evaluación de las posibles ganancias de eficiencia.

<sup>46</sup> Herramientas convencionales para el análisis estadístico y tendencias de precios destacan *cross-sectional price test*, análisis de precios hendónicos, correlación de precios, prueba de causalidad, regresiones dinámicas de precios y análisis de cointegración, entre otros. Con relación a la demanda, principalmente se tienen análisis de demanda residual. Además, se utilizan modelos de competencia como estudios de concentración de precios, análisis de productos diferenciados y técnicas como análisis de rentabilidad, análisis de cluster y otras.

<sup>47</sup> Avalos y Ramírez (2003), y Avalos y Melgoza (2002) ilustran cómo fusiones internacionales (entre dos empresas extranjeras) pueden dañar el bienestar de un país si la legislación de política de competencia es demasiado laxa.

<sup>48</sup> Incentivar a las empresas (*insiders*) dentro de un cártel a que cooperen no es una tarea sencilla en situaciones ordinarias en las que no haya ningún tipo de mecanismo que incentive a hacerlo. Un recurso natural para lograrlo es mediante la reducción o eliminación de la sanción.

## II. Principales aspectos de la gestión de la CFC en el período 1993-2004

---

En este capítulo se presenta un panorama general estadístico de los casos (fusiones, prácticas monopolísticas, privatizaciones, entre otros) considerados por la CFC en el período 1993-2004. Las primeras decisiones oficiales fueron emitidas a mediados de 1993, y desde entonces se ha registrado una tendencia marcada de flujos de decisiones e investigaciones. El cuadro 1 resume todos los aspectos considerados por la CFC.

El número total de casos atendidos por la CFC se caracteriza por una tendencia creciente en el período de estudio, ya que pasó de 148 casos en el lapso 1993-1994 a 1.450 casos en 2003, más de 800% de crecimiento. Como lo ilustra el gráfico 3, la gran mayoría de los casos revisados tienen que ver con fusiones, salvo en el período 2002-2004 en que el rubro de concesiones, permisos, privatizaciones, y otros, superaron las fusiones por un monto de 524 casos.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Cabe señalar que el despegue de este rubro tiene su origen en que muchos de estos casos son “artificiales”, es decir, son casos que por su naturaleza implicaban permanentes notificaciones y revisiones ante la CFC. Por ejemplo, en casos como el Gas Natural y la Coca-Cola aparecían varios asuntos en revisión (concesiones o permisos entre otros) por parte de la CFC, pero la raíz del problema era la misma, lo que significaba que el mismo problema aparecía bajo diferentes conceptos.

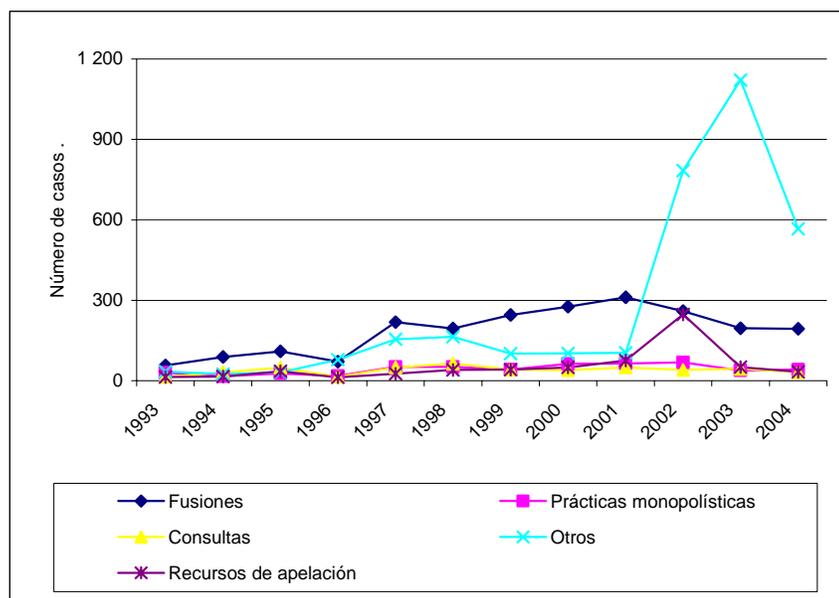
**Cuadro 1**  
**MÉXICO: COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA: ASPECTOS CONSIDERADOS, <sup>a</sup> 1993-2004**

Concepto	Junio-julio			2° semestre (1996)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	1993-1994	1994-1995	1995-1996									
Total	148	176	250	192	499	513	469	529	603	1399	1450	867
Fusiones	57	89	109	71	218	195	245	276	311	260	196	194
Prácticas monopólicas y otros tipos de restricciones a la competencia	30	16	27	17	52	50	41	63	64	68	38	41
Consultas	14	31	48	14	49	64	41	39	49	40	44	32
Concesiones, permisos, privatizaciones, declaraciones de poder de mercado y condiciones de competencia	34	25	31	78	154	164	101	102	104	784	1122	567
Recursos de apelación	13	15	35	12	26	40	41	49	75	247	50	33

**Fuente:** Informes anuales de la Comisión Federal de Competencia 1993-2004 y documento conmemorativo de la primera década de la CFC.

<sup>a</sup> Todos los aspectos que se presentan son casos concluidos.

**Gráfico 3**  
**MÉXICO: ASPECTOS CONSIDERADOS POR LA CFC, 1993-2004**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el cuadro 1.

**Nota:** El rubro Otros se refiere a concesiones, permisos, privatizaciones y casos diferentes.

Existen varias razones que explican dicha tendencia de fusiones en México; sin embargo, es importante señalar que la reestructuración o consolidación de industrias, la liberalización económica y la desregulación, o bien las crisis financieras, son algunas causas que explican en mayor medida este proceso de fusiones. En contraste, las investigaciones sobre prácticas anticompetitivas han sido relativamente estables, con un promedio mayor a 40 casos por año.

En cuanto al capital humano dedicado a la implementación de la política de competencia, de acuerdo con el reporte de la OCDE (2000: 25), 20% del personal se concentra sobre aspectos de regulación, 25% en fusiones y análisis sobre privatizaciones y 35% en prácticas anticompetitivas. En términos de presupuesto, la mayor parte del tiempo la CFC ha tenido que operar con recursos limitados. Por ejemplo, de 1994 a 1997 el presupuesto cayó casi 30% en términos reales.

## 1. Prácticas monopolísticas y otras restricciones a la competencia

En el cuadro 2 se muestra que en los primeros años de operación de la CFC se elevó un gran número de denuncias. Probablemente tal fenómeno se deba a las expectativas generadas por la entrada en vigor de la nueva LFCE. También en estos primeros años se realizó un gran número de investigaciones de oficio. El énfasis inicial en las investigaciones de oficio parece reflejar una política deliberada que legitimara las primeras acciones de la naciente autoridad de competencia. Por ejemplo, las primeras investigaciones de oficio que realizó la CFC se enfocaron en mercados con alto grado de impacto en los consumidores, tales como las tarjetas de crédito y gasolineras (informe anual 1993-1994). Asimismo, es notable que el porcentaje de denuncias rechazadas fue muy alto (65%), lo cual también explica que durante los primeros años las acciones en contra de prácticas anticompetitivas se concentraran en investigaciones de oficio.

A principios de la segunda mitad de la década de 1990, la actividad de la Comisión en prácticas monopolísticas siguió creciendo de manera importante por diversas razones. La comunidad financiera y de negocios se vio involucrada cada vez más con la LFCE y al mismo tiempo se volvió más consciente de ésta, lo cual se tradujo en un mayor número de denuncias. De 1993 a 2004 la CFC revisó 507 casos de prácticas monopolísticas, de los cuales 357 fueron denuncias, es decir, 70% del total de los casos, mientras que el resto —150 casos— fueron investigaciones de oficio. Asimismo, es preciso acotar que en una proporción considerable del total de los casos concluidos (más del 74%) la CFC no encontró ningún indicio de violación a la LFCE. En el gráfico 4 se observa que a partir de 1997 existe un crecimiento pronunciado de las denuncias, mientras que las investigaciones por oficio experimentan una clara tendencia a la baja.

Tal diferencia entre las denuncias y las investigaciones de oficio no se percibe comúnmente en otras comisiones de competencia. Por ejemplo, Davies y Driffield (1999) documentan que para la Comisión de Fusiones y Monopolios (MMC, por sus siglas en inglés) del Reino Unido las investigaciones de oficio constituyen un aspecto prioritario en las tareas cotidianas de la autoridad.

En el cuadro 3 se aprecia que la mayoría de los casos tienen que ver con aspectos de prácticas monopolísticas relativas (o acuerdos verticales), y más del 70% de ellos —según lo investigado para el período 1998-2003— se relacionan con prácticas de abuso de posición dominante.<sup>50</sup> Este énfasis en prácticas monopolísticas relativas revela una interesante similitud con las economías emergentes de Europa Central.

<sup>50</sup> La muestra contiene 158 decisiones por parte de la CFC con relación a prácticas anticompetitivas incluidas en 10 Gacetas en el período 1998-2001 e informes anuales del 2003 y 2004. Aunque la CFC comenzó a operar formalmente en el segundo semestre de 1993, no es sino hasta el segundo semestre de 1998 que comenzó a publicar oficialmente sus decisiones por medio de la *Gaceta de Competencia Económica*, cuando el Reglamento de la LFCE fue decretado. La *Gaceta* incluye la naturaleza y sustancia de todas las decisiones realizadas por parte de la CFC.

Cuadro 2

**MÉXICO: PRÁCTICAS MONOPOLÍSTICAS Y OTRAS RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA,  
1993-2004**

Concepto	Junio-julio			2° semestre (1996)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	1993-1994	1994-1995	1995-1996									
Denuncias	19	6	14	8	25	33	26	55	46	59	33	33
Sanciones y recomendaciones	4	1	5	0	2	9	3	7	6	20	6	6
Resolución negativa al denunciante	1	1	1	3	1	10	12	33	0	0		
Por artículo 41 del Reglamento de la LFCE	0	0	0	0	0	1	1	2	2	3	0	3
Casos cerrados	0	0	2	2	5	2	0	1	17	17	11	9
Otros	14	4	6	3	17	11	10	12	21	19	16	15
Investigaciones de oficio	11	10	13	9	27	17	15	8	18	9	5	8
Sanciones y recomendaciones	6	6	10	2	13	5	6	4	7	3	0	2
Por artículo 41 de la LFCE	0	0	0	0	0	0	1	0	3	3	0	0
Casos cerrados	5	4	3	7	14	12	8	4	8	3	5	6
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>16</b>	<b>27</b>	<b>17</b>	<b>52</b>	<b>50</b>	<b>41</b>	<b>63</b>	<b>64</b>	<b>68</b>	<b>38</b>	<b>41</b>

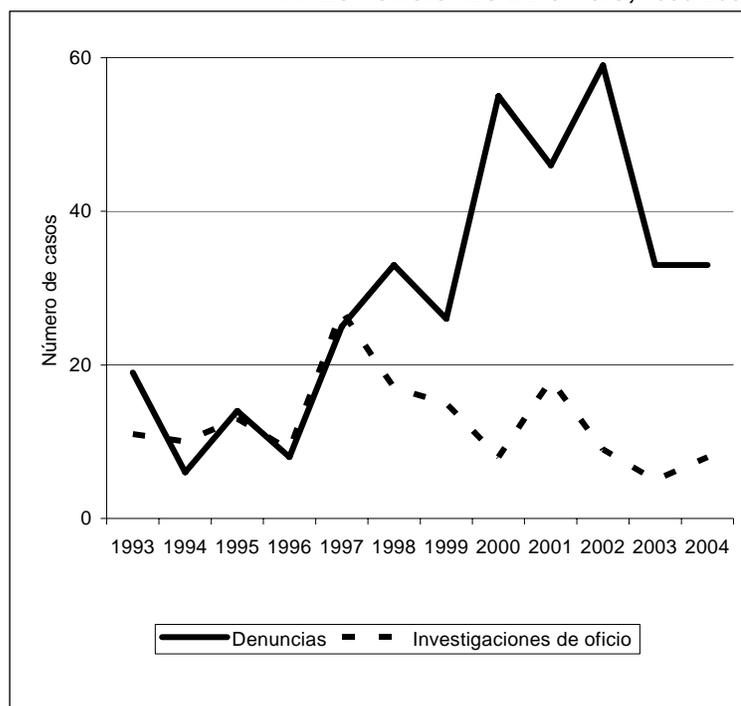
Concepto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Denuncias	19	6	14	8	25	33	26	55	46	59	33	33
Investigaciones de oficio	11	10	13	9	27	17	15	8	18	9	5	8
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>16</b>	<b>27</b>	<b>17</b>	<b>52</b>	<b>50</b>	<b>41</b>	<b>63</b>	<b>64</b>	<b>68</b>	<b>38</b>	<b>41</b>

**Fuente:** Informes anuales de la Comisión Federal de Competencia 1993-2004 y documento conmemorativo de la primera década de la CFC.

**Nota:** El rubro Otros incluye denuncias desistidas y que no cumplen con los criterios establecidos por la LFCE.

Analizando los acuerdos verticales de estas economías en transición, Fingleton y otros (1996) encontró que a la Autoridad de Competencia le toma menos tiempo definir el mercado relevante que el que ocupa en el caso de acuerdos horizontales.

**Gráfico 4**  
**MÉXICO: PRÁCTICAS MONOPOLÍSTICAS: DENUNCIAS VS**  
**INVESTIGACIONES DE OFICIO, 1993-2004**



Fuente: Véase el cuadro 2.

**Cuadro 3**  
**MÉXICO: ORIGEN DE DECISIONES DE LA CFC Y TIPO DE**  
**PRÁCTICAS, 1998-2004**

	Prácticas monopolísticas absolutas	Prácticas monopolísticas relativas	Total
Total	33	164	197
Oficio	16	21	37
Denuncias	17	143	160

Fuente: Elaboración propia con base en *Gacetas de Competencia Económica*, Vol. 1 al 10 e Informes Anuales, 2002-2004.

La mayoría de las prácticas monopolísticas absolutas (o acuerdos horizontales) corresponden al rubro de investigaciones de oficio, lo cual determinó que la información principal para evaluar este tipo de investigación no proviniera de los consumidores ni de los competidores, sino que dependió fundamentalmente de la capacidad de la CFC para generarla. En el cuadro 4 se expone el número de decisiones y sanciones. Durante el período 1998-2001, el número de decisiones documentadas en cada *Gaceta*<sup>51</sup> fluctuaban entre 4 y 9, mientras que el número de sanciones ascendía a uno o dos casos en las mismas publicaciones.

<sup>51</sup> Publicación cuatrimestral de la Comisión Federal de la Competencia Económica, México.

**Cuadro 4**  
**MÉXICO: NÚMERO DE DECISIONES Y SANCIONES EN PRÁCTICAS MONOPOLÍSTICAS, 1998-2000**

Gaceta	Decisiones	Sanciones
1	7	5
2	8	2
3	6	2
4	7	1
5	9	1
6	4	2
7	5	2
8	4	2
9	8	2
10	5	3
Total	63	22

**Fuente:** Con base en la Gaceta de Competencia Económica, Vol. 1 al 10, en CFC, 1998-2001.

## 2. Fusiones

El reporte estadístico del cuadro 5 muestra que la mayoría de las fusiones provienen del proceso de notificación. También la mayoría de las fusiones han sido permitidas sin condicionamiento alguno. En poco más de 10 años de existencia la CFC solamente ha objetado 18 fusiones.

**Cuadro 5**  
**FUSIONES EN MÉXICO, <sup>a</sup> 1997-2003**

Concepto	Junio-julio			2° semestre (1996)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	1993-1994	1994-1995	1995-1996								
Notificaciones	n.d	n.d	n.d	n.d	121	186	188	247	217	219	189
Ex officio	n.d	n.d	n.d	n.d	19	22	10	8	7	1	3
Quejas	n.d	n.d	n.d	n.d	3	1	1	15	25	9	5
Casos concluidos	57	89	109	71	218	195	245	276	311	260	196
No objetadas	52	83	99	63	208	187	220	181	268	238	186
Objetadas	0	1	0	0	2	1	3	3	2	2	3
Condicionadas	5	4	7	3	3	1	6	20	8	5	2
Otros	0	1	3	5	5	6	16	72	33	15	5

**Fuente:** Informes anuales de la Comisión Federal de Competencia, 1993-2004 y CFC (2004b).

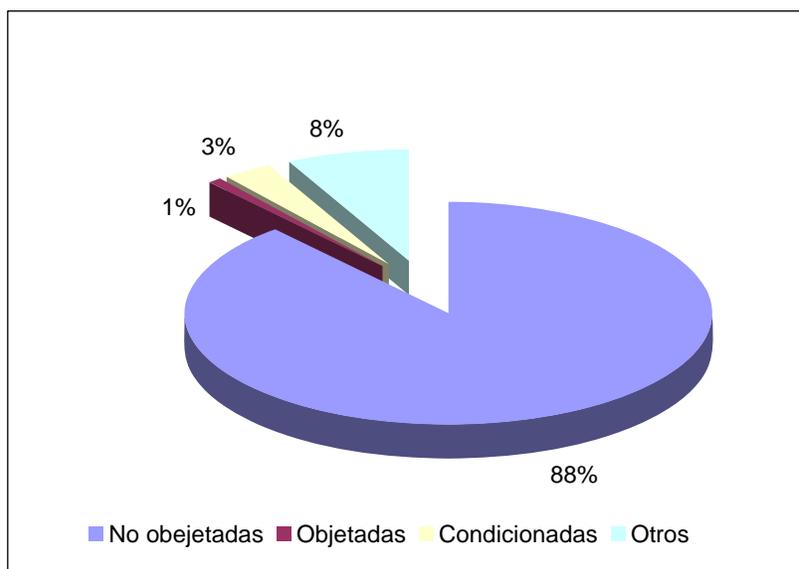
<sup>a</sup> Las fusiones clasificadas por tipo de resolución incluyen las fusiones concluidas, desistimiento, o aquellas que no cumplieron con los criterios establecidos por la LFCE.

Para una mejor evaluación del patrón de decisiones de la CFC, en el gráfico 5 se aprecia la distribución por tipo de resolución. En el período 1993-2004 las fusiones objetadas representaron apenas 1% del total. En contraste, 88% de las fusiones totales fueron aprobadas sin condicionamiento alguno, mientras que el número de condicionadas sólo representó el 8% del total. Por un lado, es cierto que parte de la explicación de este patrón de decisiones se halla en la correlación que existe con el nivel de los umbrales establecidos en la LFCE. Por ejemplo, si suben los umbrales se esperaría un cambio en los porcentajes. Por otro lado, también es cierto que parte de la explicación tiene origen en la aplicación inconsistente de los criterios establecidos en la LFCE para la evaluación de fusiones.<sup>52</sup>

### 3. Permisos, concesiones, privatizaciones y cesiones de derecho

El marco regulatorio de diversos sectores económicos requiere del aval de la CFC para que los reguladores sectoriales otorguen concesiones o permisos, o bien autoricen la transferencia de tales títulos. Los aspectos de permisos, concesiones, privatizaciones y cesiones de derecho revisados por la CFC se presentan en el gráfico 6. Como se observa, tales aspectos exhiben un patrón de comportamiento similar al de las fusiones: la gran mayoría de los asuntos han recibido una opinión favorable sin condicionamiento alguno, además de que durante el período 1997-2004 únicamente se han objetado 15 casos y 17 han sido condicionados.

Gráfico 5  
MÉXICO: DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE RESOLUCIÓN, 1997-2004

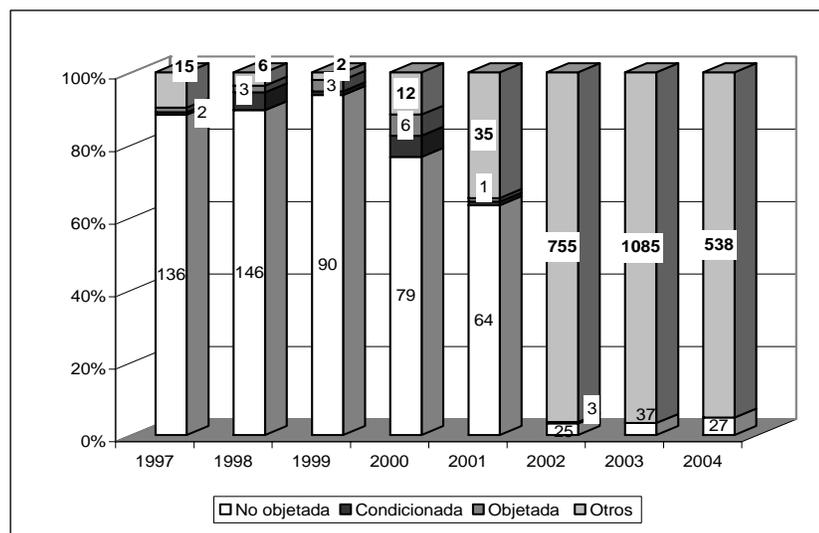


Fuente: Véase el cuadro 5.

<sup>52</sup> Véase el punto 5. del capítulo III de criterios de la CFC para evaluar fusiones.

Gráfico 6

**MÉXICO: PERMISOS, CONCESIONES, PRIVATIZACIONES Y CESIONES DE DERECHOS POR TIPO DE RESOLUCIÓN, 1993-2004**



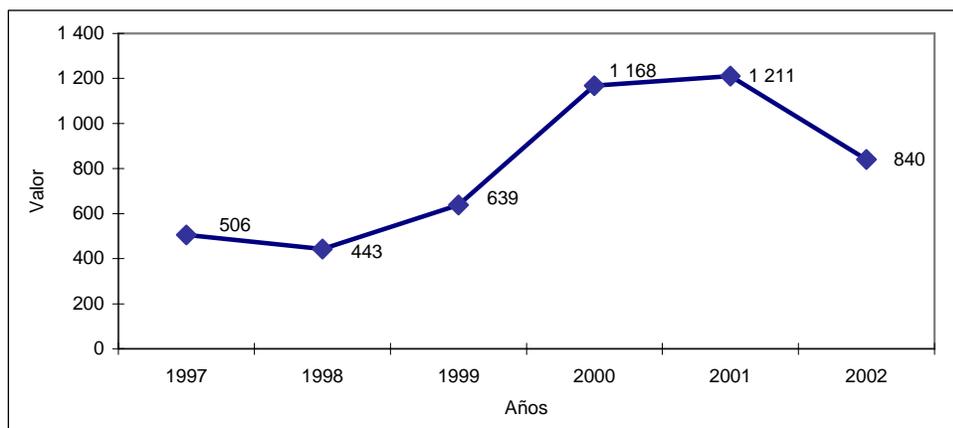
Fuente: Informes anuales de la Comisión Federal de Competencia, 1993-2004 y CFC (2004b).

En el gráfico 7 se expone el valor promedio de las fusiones en pesos de 1993. Es interesante observar que en el período 1997-1998 ocurrieron fusiones con poco valor. En contraste, a partir de 1999 empezó una tendencia creciente y se dieron fusiones con gran valor monetario, llegando al máximo de 1.168 millones de pesos en el 2000. Por ejemplo, en ese año se dio la controvertida fusión entre Citigroup Inc. y Banamex Accival, S. A. de C. V. En realidad, en el lapso 1999-2001 se registró un proceso masivo de reasignación de activos vía fusiones. Después del 2001 se presenta una tendencia a la baja, ya que se totalizó 840 millones de pesos, monto todavía mayor que el valor promedio de las fusiones en el período 1997-1998.

Gráfico 7

**MÉXICO: MONTO PROMEDIO DE FUSIONES, 1997-2002**

(Millones de pesos constantes de 1993)



Fuente: Elaboración propia con base en Informes anuales de la Comisión Federal de Competencia, 1993-2004 y CFC (2004a). El Informe Anual de 2004 no contiene información para 2003 y 2004 sobre el monto promedio de fusiones.

### III. La política de fusiones en México, 1997-2001

---

#### 1. Metodología y base de datos

En el siguiente capítulo se identifican los elementos más importantes de la política de competencia sobre fusiones en México por parte de la CFC. A pesar de que ha transcurrido una década desde la implantación de esta política, el presente estudio estadístico sería el primer análisis sobre este tema.

La construcción de la base de datos para este estudio provino principalmente de las resoluciones oficiales sobre decisiones en materia de fusiones realizadas por la CFC y publicadas en la *Gaceta de Competencia Económica*, en los informes anuales, fuentes indirectas como revistas y revistas especializadas, entre otras. Se revisaron 881 casos que surgieron en el período de abril de 1997 hasta diciembre de 2001.<sup>53</sup> No obstante, debido a que la información de las resoluciones en algunos casos no fue suficiente como para incluirlas, se optó por considerar sólo los procesos cuya información fuera completa, por lo que la muestra final consta de 688 casos.

---

<sup>53</sup> Como se ha mencionado con anterioridad, la CFC empezó a publicar sus resoluciones a partir de abril de 1997. Sin embargo, cabe destacar que actualmente se hace un esfuerzo por construir una base de datos para el período 1993-1996 que incluya características descriptivas del proceso de fusión y las empresas fusionadas.

Cada caso fue cuidadosamente leído a fin de extraer y clasificar la información necesaria. Las fusiones se clasificaron como fusiones horizontales “puras” y horizontales “administrativas”,<sup>54</sup> fusiones verticales “puras” y verticales “administrativas”,<sup>55</sup> fusiones diversificadas (o conglomerados) de tres tipos,<sup>56</sup> diversificada de extensión de producto, diversificada de extensión de mercado y diversificada pura.<sup>57</sup>

Se realizó un análisis a nivel sectorial, y para la clasificación de los diversos tipos de fusiones se utilizó la estructura del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN) del Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI). El SCIAN es el primer clasificador de actividades que ha sido elaborado para homogeneizar la producción y la presentación de estadísticas para México, Estados Unidos y Canadá.<sup>58</sup> Un número amplio de variables, cuantitativas y cualitativas, fueron registradas con el propósito de capturar los factores que determinan la política de fusiones en México por parte de la CFC. Las variables se agruparon principalmente en dos vertientes: primero, características del proceso de fusión y las empresas fusionadas y, segundo, factores económicos que la CFC considera cuando evalúa las fusiones y que aparecen en las resoluciones oficiales. Tales variables fueron extraídas de tal forma que reflejaran exclusivamente el juicio de los miembros de la Comisión. La definición de los factores económicos y su interpretación se detallan más adelante. La base de datos final que incluye todas las variables antes descritas se ha denominado Sistema de Clasificación en Materia de Competencia Económica en México (SICMACEM).<sup>59</sup>

## 2. Patrón de comportamiento de las fusiones en México

La actividad de fusiones ha venido en aumento, como se observa en el cuadro 6. Del total de fusiones, casi la mitad corresponde al rubro de fusiones horizontales “puras” (278 casos), y en segundo lugar destacan los conglomerados de diversos tipos con el 40% del total (275 casos). Entre estas fusiones, las más dinámicas fueron las diversificadas puras y las de extensión de mercado (10,9% y 11% del total, respectivamente).

En contraste, las fusiones horizontales administrativas y las fusiones verticales no fueron tan numerosas en términos de casos. El primer tipo de fusión sólo representó el 9,7 % del total (64 casos), y es importante destacar que este tipo de fusiones no tiene gran impacto en la implementación de la política de competencia, debido a que su efecto directo en el mercado es irrelevante porque únicamente se trata de una reestructuración interna de la empresa o del corporativo al que ésta pertenece. Las fusiones de tipo vertical pura representaron apenas 2,4% del

---

<sup>54</sup> Las fusiones horizontales son aquellas en las que las empresas compiten por un mismo mercado. El daño potencial a la competencia que se deriva de este tipo de fusión proviene de la reducción del número de competidores en un mercado. Sin embargo, las fusiones horizontales, bajo ciertas condiciones, pueden aumentar la eficiencia económica. En contraste, una fusión horizontal administrativa no tiene efecto sobre el mercado ya que se trata de una reestructuración interna de la empresa. Para una amplia discusión, véase Avalos y Melgoza (2002).

<sup>55</sup> Las fusiones verticales ocurren entre agentes económicos que efectúan distintas etapas del proceso productivo en una misma industria. Estas operaciones no afectan la fusión de mercado, aunque pueden favorecer las prácticas monopolísticas relativas. Al igual que en el caso horizontal, una fusión vertical administrativa no tiene efecto en el mercado (Avalos y Melgoza, 2002: 1).

<sup>56</sup> Las fusiones de conglomerado comprenden tres tipos. Las que se denominan de extensión de producto entre empresas que elaboran distintos bienes, pero utilizan canales de distribución y comercialización o aplican procesos productivos similares. El segundo tipo es el de las operaciones de extensión de mercado entre empresas que elaboran un mismo producto, pero en mercados geográficos distintos. Finalmente, hay fusiones de conglomerado “puro” entre empresas que no tienen ninguna relación entre sí, esto es, que no participan en mercados relacionados, o que no comparten tecnología de producción o sistemas de distribución (Avalos y Melgoza, 2002: 1). De igual forma que los anteriores tipos, los conglomerados administrativos no tienen efecto en el mercado relevante.

<sup>57</sup> Cabe señalar que la CFC no establece clasificación alguna en las resoluciones de los casos.

<sup>58</sup> La clasificación con respecto al SCIAN puede tener ventajas importantes. Por ejemplo, si se pretende realizar un estudio comparativo de México con relación a los Estados Unidos y Canadá, se puede producir información homogénea sobre fusiones a nivel de sector, subsector, rama, subrama y clase.

<sup>59</sup> El SICMACEM forma parte de un proyecto más amplio, donde se tiene contemplado ampliar la base para otros asuntos de la CFC, como prácticas monopolísticas, licitaciones y privatizaciones, entre otros.

total, es decir, solamente 16 casos aproximadamente en cuatro años. De hecho, el mismo tipo de fusiones, pero administrativas, fueron 2,4 puntos porcentuales mayores a las puras.

**Cuadro 6**  
**MÉXICO: RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA POR TIPO DE FUSIÓN, 1997-2001**

Resolución de la CFC	Autorizada		Condicionada		Objetada	
	Casos	Porcentajes	Casos	Porcentajes	Casos	Porcentajes
Horizontal pura	278	42,0	13	76,5	9	100
Horizontal administrativa	64	9,7	0	0,0	0	0
Vertical pura	16	2,4	0	0,0	0	0
Vertical administrativa	29	4,4	0	0,0	0	0
Diversificación pura	72	10,9	0	0,0	0	0
Diversificación pura administrativa	19	2,9	1	5,9	0	0
Diversificación de extensión de producto	57	8,6	1	5,9	0	0
Diversificación de extensión de producto administrativa	48	7,3	1	5,9	0	0
Diversificación de extensión de mercado	73	11,0	1	5,9	0	0
Diversificación de extensión de mercado administrativa	6	0,91	0	0	0	0
Casos totales	662	100,0	17	100,0	9	100,0

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del SICMACEM.

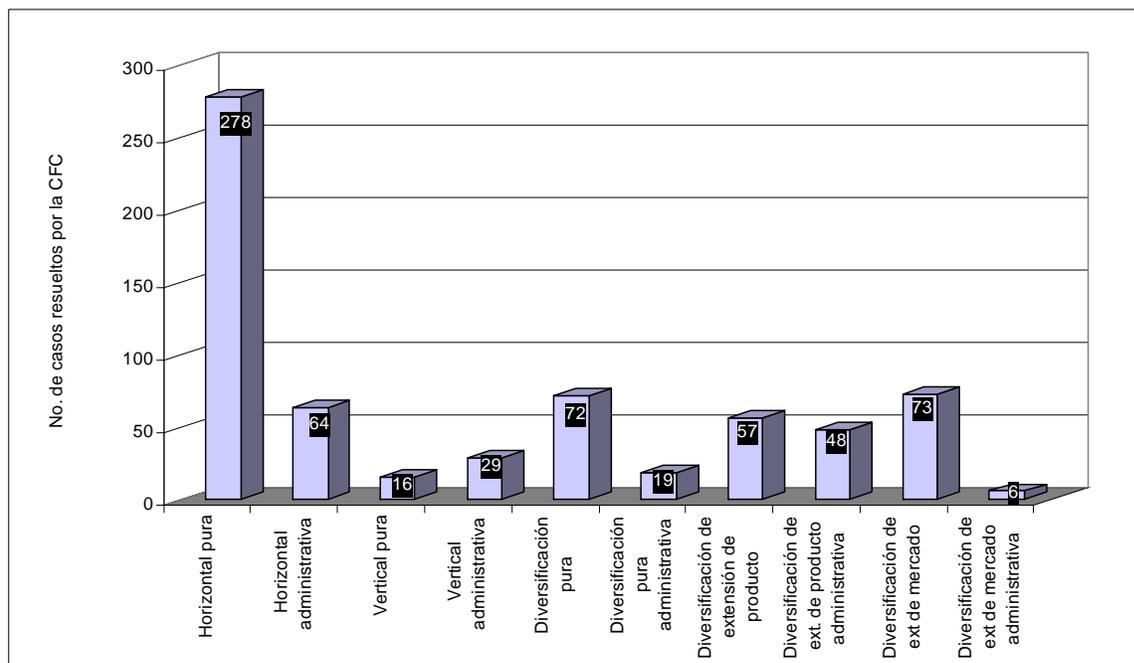
**Nota:** En algunos casos la información no está completa.

En el gráfico 8 se puede apreciar con claridad el patrón de comportamiento de fusiones en México en el período 1997-2001. En realidad, el patrón de comportamiento de fusiones horizontales versus fusiones verticales no es una excepción de México. Informes anuales de algunas agencias de competencia en el mundo —verbigracia, Estados Unidos y la Unión Europea— reflejan este mismo patrón de comportamiento. De ahí que la mayoría de la literatura formal sobre fusiones aborde tópicos sobre fusiones horizontales. Sin embargo, esta inclinación de la teoría económica no ha sido bien recibida por los encargados de la política de competencia. Muchos de los casos de mayor complejidad que las distintas autoridades enfrentan tienen que ver con fusiones o acuerdos verticales. Por consiguiente, resta mucho por hacer en esta área de la teoría económica en el ámbito de la investigación, y así tratar de reducir el desfase entre la teoría económica y la práctica profesional de implementación de la política de competencia.

En cuanto a las resoluciones, 96% de los casos revisados por la CFC fueron autorizados, 2,5% fueron condicionados y sólo 1,3% fueron objetados. Como se esperaba, de los 17 casos condicionados, 13 fueron fusiones de tipo horizontal y cuatro diversificadas. Nueve casos de las fusiones objetadas fueron horizontales.

Gráfico 8

## FUSIONES EN MÉXICO, 1997-2001



Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro 6.

### 3. Análisis sectorial y de mercados relevantes

Si se parte de los datos clasificados a nivel sectorial, de 688 casos revisados, 42% pertenecen a productos regulados, es decir, donde existe otra entidad reguladora ajena a la CFC que regula la competencia en esos productos vía mecanismos diversos.<sup>60</sup> En el cuadro 7 se muestran los sectores con el mayor número de fusiones en el período 1997-2001. Entre éstos destacan los sectores 31-33 (manufactura) con 46,7%; 52 (servicios financieros y seguros) con 13,1%; 51 (información en medios masivos) con 9,3%, y 22 (electricidad, agua y suministro de gas al consumidor final) con 4,5%. Aunque en menor medida, los sectores 43 (comercio al por mayor), 46 (comercio al por menor) y 72 (alojamiento temporal y preparación de comidas) con 3,1%, 4,1% y 4,5% del total de fusiones, respectivamente, también han tenido cierta relevancia en este tipo de procesos. En estos últimos sectores, así como en el 31-33 (manufactura), la presencia de productos regulados no fue significativa. Esto se evaluó, aquí, en términos del número de fusiones por sector, pero su impacto económico puede ser significativo.

<sup>60</sup> Tradicionalmente las agencias de regulación en México utilizan el mecanismo de regulación vía precio o cantidad. Cabe señalar que en otros países están cambiando hacia una regulación vía monitoreo de la conducta. Para una amplia discusión sobre los nuevos avances teóricos en política de competencia y regulación, véase Rey (2001).

**Cuadro 7**  
**MÉXICO: PARTICIPACIÓN DE PRODUCTOS REGULADOS EN FUSIONES POR SECTOR, 1997-2001**

Sector	Frecuencia de fusiones por sector	Frecuencia de productos regulados	Porcentajes de casos regulados
11 Agricultura, ganadería, recolección, caza y pesca	5	4	80,0
21 Minería	9	6	66,7
22 Electricidad, agua y suministro de gas al consumidor final	31	30	96,8
23 Construcción	6	3	50,0
31 Alimentos, bebidas, tabaco, vestido y calzado	5	2	40,0
32 Madera, papel, química y minerales no metálicos	4	0	0,0
33 Industria metálica básica, productos metálicos, maquinaria y equipo, electrónica, equipo de transporte, fabricación de muebles, y otras industrias manufactureras	3	0	0,0
31-33 Sector de manufactura	320	71	22,2
43 Comercio al por mayor	21	6	28,6
46 Comercio al por menor	28	2	7,1
48-49 Distribución de bienes	24	16	66,7
51 Información en medios masivos	64	52	81,3
52 Servicios financieros y seguros	90	80	88,9
53 Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles intangibles	18	2	11,1
54 Servicios profesionales, científicos y técnicos	15	8	53,3
56 Servicios de apoyo y manejo de desechos y de remediación	5	1	20,0
61 Servicios educativos	1	1	100,0
62 Servicios de salud y asistencia social	2	1	50,0
71 Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos	1	1	100,0
72 Alojamiento temporal y preparación de alimentos y bebidas	31	3	9,7
81 Otros servicios	2	0	0,0
Total Todos los sectores de actividad económica	685	289	42,2

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del SICMACEM.

En contraste, aquéllos en los que la regulación es significativa son 52 (servicios financieros), 51 (servicios inmobiliarios) y 22 (electricidad, agua y suministro de gas), con 88,9%, 81% y 96,8%, respectivamente. En algunos casos, la regulación de estos sectores no ha sido eficiente. Para Tovar (2004), la política regulatoria y de competencia en el sector telecomunicaciones (clasificado dentro del sector 51) ha sido errática e inefectiva. En particular, este autor sostiene que las diferentes acciones regulatorias, tanto de la CFC como de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) no modifican la conducta dominante de Telmex.<sup>61</sup> Alberro (2004) afirma que la regulación del precio del gas natural no ha cumplido el objetivo señalado de asemejarse al

<sup>61</sup> Tovar (2004) utiliza el método de análisis de eventos para probar esta hipótesis. Este método mide la relación entre un evento dado y el rendimiento de una acción. Con variables estadísticamente significativas, Tovar demuestra que la implementación de políticas regulatorias por parte de la CFC y la Cofetel no tienen relación con el rendimiento de las acciones de Telmex.

prevaleciente en un escenario en condiciones de competencia. Sostiene que el precio actual no favorece al consumidor.<sup>62</sup>

Existe evidencia empírica, sobre todo en el caso de los Estados Unidos, de que las industrias reaccionan a *shocks externos* vía fusiones. Algunos ejemplos de *shocks externos* son innovaciones tecnológicas; cambios en la oferta, como los precios del petróleo, y desregulación. Andrade y otros (2001) documentan empíricamente que el patrón de fusiones en la mayor parte de las industrias en Estados Unidos está relacionado con *shocks externos*, en particular con desregulación.<sup>63</sup> Las fusiones en los sectores 51 y 52<sup>64</sup> podrían explicarse sustancialmente por el proceso de desregulación que han venido experimentando en los últimos años. En contraste, en las industrias de infraestructura, sector 22, ha sido el cambio tecnológico el que explica el gran número de fusiones ocurridas ya que el proceso de desregulación ha sido muy limitado. Dicha innovación ha permitido abaratar los costos de transporte, comunicación y gestión de las empresas, facilitando el comercio y la localización de las empresas para atender distintos mercados geográficos.<sup>65</sup> En este mismo sentido, han tenido relevancia las economías de escala y de alcance.

Por otra parte, los sectores donde tanto el número de productos regulados como el número de fusiones es menor son: el 32, industrias de la madera, el papel, química y minerales no metálicos; el sector 33, industria metálica básica, productos metálicos, maquinaria y equipo, electrónica, equipo de transporte, fabricación de muebles y otras industrias manufactureras; y el sector 53, servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles intangibles, entre otros.

Con respecto al tipo de fusión, en el cuadro 8 se advierte que el mayor número de fusiones en estos sectores son de tipo horizontal y sólo en el área de la manufactura destacan casos de fusiones verticales.

Asimismo, es notable el hecho de que en algunos sectores (22, 43, 46, 51, 52, y el 72), la diversidad en el tipo de fusiones es mayor; destacan, además de las fusiones horizontales, aquellas con propósito de diversificación, de extensión de mercado y la diversificación de extensión de producto administrativa. Esto indica una clara tendencia por parte de algunas empresas hacia estrategias de mercado más dinámicas que optimicen su propia eficiencia (véase el cuadro 8).

---

<sup>62</sup> Alberro (2004) argumenta que la fórmula actual para fijación del precio del gas natural (fórmula Brito-Rosellón, que es la que sustenta la política de regulación de dicho precio) no puede aplicarse al problema de maximización intertemporal, en el que se pueden determinar los niveles de inversión y producción. La fórmula no toma en cuenta que Pemex, en efecto, produce una cantidad menor que aquella en condiciones de competencia, debido a que su precio es producto de la decisión de invertir menos de lo que se tendría que invertir en condiciones de competencia.

<sup>63</sup> Andrade y otros (2001) demuestran que los sectores sustancialmente involucrados en procesos de desregulación —tales como la industria de aviación civil, telecomunicaciones, gas natural, ferrocarriles y bancos, entre otros— después de 1998 representaron casi la mitad del valor anual promedio del total de fusiones. Desafortunadamente, no seguimos explorando esta línea de investigación debido a la falta de información respecto del valor de las transacciones. La CFC no publica el valor individual de cada fusión por estar catalogada como información confidencial.

<sup>64</sup> En particular, dentro de estos sectores destacan telecomunicaciones y seguros, que en los últimos años han venido experimentando un proceso desregulatorio importante en materia de leyes.

<sup>65</sup> El mercado de distribución de gas natural presenta tales características.

Cuadro 8

**MÉXICO: FUSIONES DE EMPRESAS POR SECTOR Y POR TIPO DE MOVIMIENTO, 1997-2001**

Tipo de función/sectores	Explotación de recursos naturales	Transformación de bienes			Industrias manufactureras			
	1	2	3	4	5	6	7	8 <sup>a</sup>
	11	21	22	23	31	32	33	31-33
Porcentaje del subsector en los casos totales	0,7	1,3	4,5	0,9	0,7	0,6	0,4	46,7
Casos totales	5	9	31	6	5	4	3	320
Horizontal pura	3	5	14	1	1	3	3	140
Horizontal administrativa	1	0	4	1	2	0	0	33
Vertical pura	0	1	2	0	4	0	0	5
Vertical administrativa	0	0	0	2	0	0	0	15
Diversificación pura	0	1	2	1	0	0	0	37
Diversificación pura administrativa	0	0	1	0	1	1	0	9
Diversificación de extensión de producto	1	0	0	0	0	0	0	33
Diversificación de extensión de producto administrativa	0	1	0	0	1	0	0	22
Diversificación de extensión de mercado	0	1	6	1	0	0	0	24
Diversificación de extensión de mercado administrativa	0	0	2	0	0	0	0	2
Tipo de función/sectores	Distribución de bienes			Operaciones con información	Operaciones con activos			
	9	10	11	12	13	14		
	43	46	48-49	51	52	53		
Porcentaje del subsector en los casos totales	3,1	4,1	3,5	9,3	13,1	2,6		
Casos totales	21	28	24	64	90	18		
Horizontal pura	6	3	11	24	53	5		
Horizontal administrativa	1	4	0	7	5	4		
Vertical pura	0	2	0	3	0	0		
Vertical administrativa	1	3	1	2	1	3		
Diversificación pura	3	4	3	9	4	3		
Diversificación pura administrativa	1	1	1	0	0	2		
Diversificación de extensión de producto	3	1	1	8	4	0		
Diversificación de extensión de producto administrativa	0	6	1	2	17	0		
Diversificación de extensión de mercado	6	4	6	7	5	1		
Diversificación de extensión de mercado administrativa	0	0	0	1	1	0		

Cuadro 8 (Conclusión)

Tipo de función/sectores	Servicios profesionales				Servicios de recreación		Otros servicios	Total
	15	16	17	18	19	20		
Porcentaje del subsector en los casos totales	54	56	61	62	71	72	81	Total
Casos totales	2,2	0,7	0,1	0,3	0,1	4,5	0,3	100,0
Horizontal pura	15	5	1	2	1	31	2	685
Horizontal administrativa	10	2	0	1	0	14	0	299
Vertical pura	0	0	0	0	0	3	0	65
Vertical administrativa	1	0	0	0	0	0	0	18
Diversificación pura	0	0	0	0	0	1	0	29
Diversificación pura administrativa	0	0	0	0	1	3	0	71
Diversificación de extensión de producto	1	0	0	0	0	2	0	20
Diversificación de extensión de producto administrativa	1	1	0	1	0	1	1	56
Diversificación de extensión de mercado	0	0	0	0	0	0	0	50
Diversificación de extensión de mercado administrativa	2	2	1	0	0	7	1	74
	0	0	0	0	0	0	0	6

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de SICMACEM.

**Notas:** 1 = Agricultura, ganadería, recolección, caza y pesca.  
 2 = Minería.  
 3 = Electricidad, agua y suministro de gas al consumidor final.  
 4 = Construcción.  
 5 = Alimentos, bebidas, tabaco, vestido y calzado.  
 6 = Madera, papel, química y minerales no metálicos.  
 7 = Industria metálica básica, productos metálicos, maquinaria y equipo, electrónica, equipo de transporte, fabricación de muebles y otras industrias manufactureras.  
 8 = Sector de manufactura.  
 9 = Comercio al por mayor.  
 10 = Comercio al por menor.  
 11 = Distribución de bienes.  
 12 = Información de medios masivos.  
 13 = Servicios financieros y seguros.  
 14 = Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles intangibles.  
 15 = Servicios profesionales, científicos y técnicos.  
 16 = Servicios de apoyo a negocios y manejo de desechos y servicios de remediación.  
 17 = Servicios educativos.  
 18 = Servicios de salud y asistencia social.  
 19 = Esparcimientos, culturales y deportivos.  
 20 = Alojamiento temporal y preparación de alimentos y bebidas.

<sup>a</sup> Incluye las industrias de alimentos, bebidas y tabaco, calzado, vestido, madera y papel, química, plástico y hule, productos a base de minerales no metálicos, industrias metálicas básicas, fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo, transporte y otras industrias manufactureras.

En cuanto a los mercados relevantes de las fusiones, sólo se analizaron aquellos que presentaron una frecuencia de casos más elevada en materia de fusiones no objetadas, y la totalidad en el caso de las fusiones condicionadas y objetadas.<sup>66</sup> El mercado relevante más notable en términos de las fusiones aprobadas por la CFC es el de servicios de intermediación al ahorro y crédito de instituciones financieras en territorio nacional, donde el número de casos asciende a 20, codificado con el número 303 (véase el cuadro 9). Otro mercado relevante notable donde la actividad de fusiones ha sido marcada es 348, Afores y Siefors, con 15 casos aprobados; asimismo, el mercado relevante del sector 334 de servicio de hospedaje y actividades conexas con 10 y el sector 351, el mercado de los mega, hiper y supermercados, con 9 fusiones no objetadas. También debe mencionarse el mercado relevante del sector 332, de servicios de generación y cogeneración de energía eléctrica en territorio nacional, con 9 fusiones aprobadas.

Respecto de las resoluciones que han sido condicionadas por la CFC, destacan mercados relevantes pertenecientes a sectores de servicios financieros, telecomunicaciones y principalmente dos casos en el mercado de producción, venta, distribución y comercialización de harina de trigo y mezclas de pan y repostería (mercado relevante 353).

No obstante, como se puede apreciar en el cuadro 9, de las fusiones objetadas por la CFC la mitad pertenecen a mercados relevantes de servicios como el de la televisión restringida por cable (319), Afores y Siefors (348), distribución de gas natural en Monterrey y México D. F. (331) y transporte de pasajeros y paquetería (2001). El porcentaje de fusiones objetadas, menos del 1%, es muy pequeño si se le compara con las decisiones adoptadas por otras autoridades del mundo. En Estados Unidos y Europa, sus respectivas legislaciones antimonopolios han hecho más difícil el proceso de fusiones y por lo tanto el proceso de concentración industrial. Así, en Estados Unidos existe evidencia de que la aplicación activa de su legislación antimonopolio ha dificultado que las fusiones faciliten a las empresas adquirir poder de mercado desde 1940 (Andrade y otros, 2001). En el caso de México no se puede afirmar que la LFCE haya desempeñado un papel protagónico similar al de aquel país, aunque escasean los estudios al respecto. Los cuadros 7 y 9 revelan indicios de una concentración importante en ciertos sectores y mercados relevantes.<sup>67</sup>

Con relación a la dimensión geográfica del mercado relevante por tipo de fusión, como se comprueba en el cuadro 10, es notable que las fusiones horizontales tiendan a una estrategia de expansión de mercado a nivel nacional (60%) y en menor medida regional (22%). Solamente el 17,4% de las fusiones horizontales tuvieron una dimensión geográfica internacional. Asimismo, las fusiones verticales también se concentraron en el ámbito nacional con 67%, mientras que fusiones verticales con dimensión internacional se registraron 22% del total. La dimensión regional para este sector fue sólo del 11%. Por último, con respecto a las fusiones de tipo diversificado, la gran mayoría se centra también en mercados relevantes con dimensión nacional (61%). Sin embargo, el ámbito regional de este tipo de fusiones fue más importante que el internacional (con 23,7% y 14,7%, respectivamente) (véase el cuadro 10).

<sup>66</sup> El nivel de desagregación que implica la noción de mercado relevante es a nivel de producto(s). La base SICMACEM incluye la codificación de más de mil mercados relevantes.

<sup>67</sup> Esto se corrobora calculando los índices de concentración HHI y DI.

**Cuadro 9**

**MÉXICO: MERCADOS RELEVANTES MÁS DINÁMICOS EN FUSIONES SEGÚN RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA, 1997-2001**

Mercado relevante		Aprobada	Mercado relevante		Condicionada	Mercado relevante		Objetada
303	Serv. de intermediación al ahorro y crédito de instituciones financieras en territorio nacional (Banca múltiple)	20	302	Telas de mezclilla de algodón de alta calidad en todas sus presentaciones	1	312	Producción, comercialización y venta de tequila en territorio nacional	1
300	Telefonía celular	5	328	Producción y comercialización de polímeros y fibras de poliéster	1	319	Suministro y venta de servicio de televisión restringida por cable	1
301	Producción y comercialización de azúcar en el territorio nacional	4	347	Distribución y duplicación de videocasetes	1	331	Distribución de gas natural DF y Monterrey	1
302	Telas de mezclilla de algodón de alta calidad en todas sus presentaciones	2	353	Producción, venta, distribución y comercialización de harina de trigo y mezclas para pan y repostería	2	348	Afores y Siefores, administración de ahorros para el retiro de trabajadores afiliados al IMSS a cuentas individuales.	1
304	Servicios de aseguramiento contra vida, accidentes, enfermedades y daños	5	361	Suministro y venta de servicio de televisión restringida por satélite, DTH (televisión directa al hogar)	1	363	Producción y distribución de carnes frías en territorio nacional	1
312	Producción, comercialización y venta de tequila en territorio nacional	7	372	PC de fertilizantes, nitrato de amonio, fosfato diamónico, superfosfato triple y complejo NPK	1	547	Producción, distribución y venta de concentrado de caldo de pollo y tomate para caldos, sopas y diversos guisos	1
319	Suministro y venta de servicio de televisión por cable	4	458	Producción y comercialización de cierres para prendas de vestir, calzado y maletas	1	889	Producción, transporte y comercialización de bebidas carbonatadas en TN	1
328	Producción y comercialización de polímeros y fibras de poliéster	5	466	Producción, comercialización y distribución de whisky y vodka	1	2001	Servicio de transporte de pasajeros y paquetería en diferentes rutas del territorio nacional	1
332	Servicios de generación y cogeneración de energía eléctrica en territorio nacional	9	471	Acumuladores de plomo-ácido para vehículos automotores	1			

Cuadro 9 (Continuación)

Mercado relevante	Aprobada	Mercado relevante	Condicionada	Mercado relevante	Objetada
334 Servicios de hospedaje y actividades conexas (5 estrellas)	10	502 Producción y comercialización de aparatos electrodomésticos (planchas de vapor y planchas secas)	1		
348 Afores y Siefores, administración de ahorros para el retiro de trabajadores afiliados al IMSS a cuentas individuales	15	514 Construcción marítima de infraestructura petrolera	1		
351 Mega, hiper y supermercados	9	724 Producción de legumbres y vegetales en conserva	1		
353 Producción, venta, distribución y comercialización de harina de trigo y mezclas para pan y repostería	4	914 Producción y comercialización de medicamentos de prevención y náusea por quimioterapia y radioterapia en el tratamiento de cáncer en territorio nacional	1		
355 Servicio de colocación de publicidad externa y espacios	4	928 Servicios de transmisión del bancoadquiriente a banco emisor; de transmisión de cajero automático a bancos del sistema RED; de compensación y liquidación de transacciones; autorización de transacciones	1		
356 Servicios de casas de bolsa en territorio nacional	4	936 Servicio de trunking (RMEF) analógico en la banda de los 800 Mhz por las áreas básicas de servicio ( ABS) previstas por la COFETEL para realizar licitaciones de espectro radioeléctrico	1		
366 Producción y fabricación de parrillas y defensas inyectadas en plástico, pintadas y cromadas (autopartes, automotriz)	5	946 Servicios de recolección, transporte, almacenamiento temporal, reciclado, tratamiento térmico y confinamiento controlado de residuos industriales peligrosos o tóxicos en territorio nacional	1		
380 Servicio de televisión abierta nacional (venta de espacios publicitarios)	4				

Mercado relevante	Aprobada	Mercado relevante	Condicionada	Mercado relevante	Objetada
398	Banca corporativa	4			
399	La fabricación y venta de camiones de usos múltiples, camiones clase 7 y autobuses en territorio nacional	4			
442	Producción, comercialización y servicio de telefonía inalámbrica local	4			
463	Producción y desarrollo de envases de plástico y contenedores para bebidas, alimentos y diversos productos	4			
808	Servicios de diseño, manufactura y distribución de productos electrónicos a nivel internacional (EMS)	4			
816	Servicios de seguros de vida	8			
817	Servicios de seguros contra accidentes y enfermedades	4			
834	Servicios de crédito hipotecario en territorio nacional	5			

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SICMACEM.

Cuadro 10

**MÉXICO: DIMENSIÓN GEOGRÁFICA DEL MERCADO RELEVANTE POR TIPO DE FUSIÓN, 1997-2001**

Tipo de fusión/ mercado relevante	Casos totales	Nacional		Regional		Internacional	
		Casos	Porcentajes	Casos	Porcentajes	Casos	Porcentajes
Horizontal	363	218	60,1	82	22,6	63	17,4
Vertical	45	30	66,7	5	11,1	10	22,2
Diversificado <sup>a</sup>	278	171	61,5	66	23,7	41	14,7
Total de casos	686	419	61,1	153	22,3	114	16,6

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del SICMACEM.

<sup>a</sup> Incluye varios tipos de diversificación.

#### 4. Análisis de características y estrategias de las empresas

Con relación a las características de las empresas que efectúan la fusión, se reunieron un total de 685 casos con información completa. De acuerdo con el conjunto de características que aparecen en el cuadro 11, es evidente que la característica más frecuente es que la empresa adquiriente sea multiproducto (85% de los casos) y que la empresa adquirida sea multiproducto (88% de los casos). Además, en el 61% de los casos la empresa adquirida es monoplantita y en el 59% de los casos la empresa adquiriente es monoplantita.

Cuadro 11

**MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA POR CARACTERÍSTICAS DE LA FUSIÓN MÉXICO, 1997-2001**

Característica que revisó la CFC	% de casos con caracte- rística	Frecuencia de casos	Autorizada		Condicionada		Objetada	
			Frecuen- cia	Porcen- tajes	Frecuen- cia	Porcen- tajes	Frecuen- cia	Porcen- tajes
Si la empresa adquirida es monoproducto	14,9	102	95	93,1	5	4,9	2	2,0
Si la empresa adquirida es multiproducto	85,0	582	563	96,7	12	2,1	7	1,2
Si la empresa adquiriente es monoproducto	12,3	84	79	94,0	4	4,8	1	1,2
Si la empresa adquiriente es multiproducto	87,7	601	580	96,5	13	2,2	8	1,3
Si la empresa adquirida es monoplantita	60,9	417	405	97,1	10	2,4	2	0,5
Si la empresa adquirida es multiplanta	39,1	268	254	94,8	7	2,6	7	2,6
Si la empresa adquiriente es monoplantita	59,6	408	394	96,6	12	2,9	2	0,5
Si la empresa adquiriente es multiplanta	40,4	276	264	95,7	5	1,8	7	2,5
Casos en los que participa una empresa extranjera	73,0	493	477	96,8	11	2,2	5	1,0

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de SICMACEM

Por otra parte, las estrategias de expansión de las empresas quedan explícitas en el tipo de fusión y mercado relevante. Por ello, resulta útil analizar la dimensión geográfica de mercado de la empresa adquiriente, con base en la dimensión geográfica del mercado relevante de la fusión. Como se observa en el cuadro 12, las empresas adquirientes cuya dimensión de mercado es regional se

centran en fusiones cuyo mercado relevante es también regional, lo que sugiere una estrategia de las empresas de fortalecimiento en el conjunto de los países más que a nivel nacional. Se identificaron 45 grupos corporativos que siguieron este tipo de estrategia. Entre éstos se encuentran Wal Mart, Coca-Cola FEMSA, Grupo Carso, Grupo Empresarial Ángeles y Marriot Internacional, Inc.

Las empresas adquirentes que se desenvuelven en el mercado nacional optan normalmente por una estrategia de fusión que fortalezca su presencia únicamente en ese mercado. Se identificaron 165 grupos empresariales de este tipo, entre los cuales se cuentan Alfa, Molinera de México, Grupo Televisión, Grupo Nacional Provincial de Pensiones, Grupo Bimbo.

A su vez, las empresas cuya dimensión de mercado es internacional buscan fusiones en mercados relevantes de ámbito nacional, lo cual refleja su estrategia de los últimos años de penetrar los mercados nacionales y continuar fortaleciéndose en los mercados relevantes a nivel internacional (véase el cuadro 12). Se identificaron 246 grupos corporativos de este tipo, entre los que están Grupo Fertinal, Daw Internacional, Inc., Bell Canada International, Dixon, Pearson, Grupo Seagram.

Cuadro 12

**MÉXICO: DIMENSIÓN GEOGRÁFICA DEL MERCADO RELEVANTE DE LA FUSIÓN POR TIPO DE MERCADO DE LA EMPRESA ADQUIRIENTE, 1997-2001**

Dimensión de mercado de la empresa adquirente	Dimensión geográfica del mercado relevante						
	Casos totales	Regional		Nacional		Internacional	
		Casos	Porcentajes	Casos	Porcentajes	Casos	Porcentajes
Regional	59	45	76,3	12	20,3	2	3,4
Nacional	195	29	14,9	158	81,0	8	4,1
Internacional	425	75	17,6	246	57,9	104	24,5
Total de empresas adquirentes	679	149	21,9	416	61,3	114	16,8

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SICMACEM.

## 5. Los criterios de la Comisión Federal de Competencia para evaluar fusiones

Esta sección tiene como objetivo identificar los criterios clave tanto cuantitativos como cualitativos que determinan las decisiones de la CFC respecto de la aprobación, condicionamiento o impedimento de una fusión.

En el ámbito internacional se han registrado varios intentos de evaluar la implementación de la política de competencia por parte de diversas autoridades. Así, en Estados Unidos un buen número de estudios, incluidos los realizados por Posner (1970), Katzmann (1980) y Coate y otros (1990, 1992), se han enfocado al análisis del proceso de selección. Coate y otros (1990, 1992) encontraron evidencia de que variables políticas, tales como la influencia del Congreso, pesan en las decisiones de la FTC y que la misma autoridad no toma en consideración las posibles ganancias en eficiencia en la evaluación de las fusiones. Asimismo, comprobaron que los abogados de la FTC tienen mayor influencia que los economistas en las decisiones sobre fusiones. En el Reino Unido, estudios con análisis de *probit* como el de Weir (1992, 1993) evalúan las decisiones sobre fusiones por parte de la Comisión de Fusiones y Monopolios (MMC, por sus siglas en inglés) en términos de los criterios establecidos en el estatutario *Public Interest Test* de la ley de competencia británica. Weir muestra que pocos criterios del interés público tienen impacto significativo en las decisiones de la autoridad de competencia. De forma análoga, Davies y otros (1999), utilizando un modelo

*probit*, analizan 73 casos de prácticas monopolísticas revisados por la MMC. Knemani y Shapiro (1993) estudian las fusiones en Canadá y reportan que la autoridad canadiense de competencia ha aplicado de manera consistente los criterios establecidos por la ley de competencia en aquel país. Finalmente, Bergman y otros (2003), mediante un modelo *logit*, al estudiar las decisiones en la Comisión Europea, llegaron a conclusiones similares a los de Knemani y Shapiro (1993). Hasta ahora no hay estudio empírico alguno que se haya centrado en el proceso de decisión de la autoridad mexicana de competencia.

## 6. Diseño de investigación y base de datos

El objetivo de este punto es identificar los factores que más pesan en la decisión de la CFC de México para aprobar o rechazar una fusión. A fin de analizar los criterios de evaluación utilizados por la CFC, se considerarán los siguientes interrogantes: a) ¿las decisiones de la CFC pueden explicarse por los factores definidos en la LFCE y su reglamento?, b) ¿cuál es papel de los índices de concentración y las participaciones de mercado en determinar resultados, y son suficientes estos factores?, c) si este no fuera el caso, ¿cuáles son los otros factores más importantes?

Para realizar este análisis se utilizará la técnica de estimación *probit*, que es la más adecuada a nuestro juicio,<sup>68</sup> debido a que la mayoría de las variables independientes son cualitativas. Los valores predecibles de los modelos *probit* son probabilidades que el evento especifica en la variable dependiente,<sup>69</sup> que ocurre en función de las variables explicativas (véase Maddala, 1983; Greene, 1990: 662-666). Se estimó el siguiente modelo:

$$Z_i = \beta_1 + \beta_2 X_i$$

Donde  $Z_i$  es un índice no observable que representa la decisión de la CFC de permitir o cuestionar una fusión.  $X_i$  es el vector de variables explicativas,  $\beta$  es el vector de coeficientes estimados.  $Z_i$  indica la decisión de la CFC en el siguiente sentido: cuando  $Y = 1$  significa que una fusión ha sido aprobada y  $Y = 0$  indica que la fusión ha sido cuestionada. Entonces existe un nivel crítico  $Z_i^*$  tal que si  $Z_i$  excede  $Z_i^*$  una fusión es permitida, mientras que si  $Z_i^*$  excede  $Z_i$  está siendo cuestionada. Dado  $Z_i^*$ , y asumiendo que se distribuye normalmente, la probabilidad de que  $Z_i^*$  sea menor o igual a  $Z_i$  puede calcularse con la función de probabilidad normal acumulativa:

$$P_i = P_r(Z_i^* \leq Z_i) = F(Z_i) = \frac{1}{\sqrt{2\pi}} \int_{-\infty}^{z_i} e^{-s^2/2} ds$$

Donde  $S$  es una variable normal estandarizada. El índice  $Z_i$  estimado por medio de la inversa de la función de probabilidad normal acumulativa tal que:

<sup>68</sup> Se realizaron algunas pruebas preliminares usando un modelo *logit*, el cual produjo resultados similares, por lo que no se insistió más en esta vía de estimación. El modelo *logit* y *probit* rara vez son distinguibles empíricamente (véase MacFadden, 1984). Una extensión lógica del presente análisis es intentar predecir el grado de severidad de las sanciones sugeridas por la CFC. La simple caracterización del proceso de decisión de la CFC es claramente una simplificación, ya que el proceso de decisión varía desde reportar continuamente el desempeño de la entidad fusionada en los mercados relevantes, hasta requerir la desincorporación de activos importantes. También se ha estimado un modelo *probit* ordenado, permitiendo variar en forma ordinal el grado de severidad de las decisiones. No obstante, este enfoque no produjo valor agregado al análisis previo, por lo que se omitió su profundización.

<sup>69</sup> En el presente estudio la variable dependiente es permitida o cuestionada. Este último aspecto incluye los casos en donde la fusión ha sido rechazada o condicionada.

$$Z_i = F^{-1}(P_i) \\ = \beta_1 + \beta_2 X_i$$

Entonces  $P_i$  es un valor estimado de la probabilidad condicional de que una fusión sea aprobada. Una gran variedad de variables independientes y modelos fueron estimados. El modelo descrito fue el que mejor reflejó el análisis del proceso de decisión de la CFC y el que produjo resultados estadísticamente más significativos.

La base de datos para esta sección se construyó a partir de resoluciones oficiales (decisiones sobre fusiones) publicadas por la CFC para el período abril de 1997 a diciembre de 2001. Se revisaron con mucho cuidado un total de 239 casos, los cuales representan la mayoría de las fusiones horizontales examinadas por la CFC en el período.<sup>70</sup>

Un número importante de variables, cuantitativas y cualitativas, fueron recopiladas con el fin de capturar los factores que determinan las decisiones de la CFC. La recopilación de las variables se hizo de tal forma que se reflejara el juicio de los analistas, de la CFC. Entonces, las variables del vector  $X$  representan las evaluaciones de los analistas, mientras que la decisión final de cada caso (permitida o cuestionada) se realiza formalmente en la sesión de pleno por medio de los votos de los comisionados. Las variables empleadas en el estudio se resumen en el cuadro 13.

La clasificación de los casos de acuerdo con el tipo de decisión por la CFC se indica también en el cuadro 13. Como se observa, la gran mayoría de los casos (189 de 239) fueron dictaminados como casos que no lesionan el proceso de competencia y, por tanto, fueron aprobados sin condicionamientos. Solamente 20% de los casos fueron cuestionados.<sup>71</sup>

La lista de las variables explicativas empleadas junto con su descripción estadística también se muestran en el cuadro 13.  $HHI$  y  $DI$  son los índices de Herfindahl-Hirschman y dominancia, respectivamente. Ambos miden el grado de concentración después de la fusión. Para 192 casos, el valor real de los índices no estaba contenido en la resoluciones oficiales, pero se indicaba si los valores de los índices rebasaban o no los umbrales establecidos por la propia Comisión.

A fin de corregir parcialmente este problema, usando la información disponible se calcularon índices hipotéticos. El  $HHI$  fue capturado con un índice promedio de 999,5 cuando la Comisión había determinado que el índice era menor a 2.000 puntos (190 casos), mientras que el  $HHI$  fue capturado con un índice promedio de 6.000 puntos cuando la Comisión establecía que el índice era igual o mayor que 2.000 puntos (48 casos).<sup>72</sup> De forma similar, el índice de  $DI$  fue registrado con un índice promedio de 1249,5 cuando la Comisión indicaba que el valor del índice era menor a 2.500 puntos (181 casos), mientras que el  $DI$  fue capturado con un índice promedio de 6.250 cuando la Comisión señalaba que el valor del índice era igual o mayor que 2.500 puntos (57 casos).

$MKT1$  y  $MKT2$  representan la participación de mercado producto de la fusión. Se utilizaron 25% y 50% como los niveles críticos cuando se construyeron la variables *dummies* de las participaciones de mercado, debido a que un nivel de participación de mercado mayor al 50% determina si un agente económico ostenta poder sustancial en el mercado relevante, mientras que una participación de mercado menor a 25% determina que el agente económico no posee poder sustancial de mercado (Carlsson y otros, 1999: 234-235). Estas variables junto con los índices de concentración ( $HHI$  y  $DI$ ) son empleadas como medidas de estructura de mercado.

<sup>70</sup> Es importante mencionar que la CFC no cuenta con una clasificación completa de los diferentes tipos de fusiones durante el período de análisis, por lo que primeramente se procedió a clasificar las fusiones en horizontales, verticales y conglomerados, para posteriormente concentrarse en el primer tipo de fusiones.

<sup>71</sup> Cuarenta de estos casos fueron condicionados, mientras que sólo 10 fueron rechazados.

<sup>72</sup> Cabe señalar que los valores de los índices también pueden expresarse en decimales (dividiendo el valor entre 10000); así, el valor del índice oscila entre 0 y 1, donde 0 indica el escenario de competencia perfecta, mientras que 1 indica el caso de monopolio.

**Cuadro 13**  
**DEFINICIÓN DE VARIABLES Y DESCRIPCIÓN ESTADÍSTICA**

Decisión	Aprobada	Cuestionada
Número	189	50
Porcentajes	79,07	20,92

VARIABLES explicativas <sup>a</sup> (N=239)

	Media	Desv. estándar
HHI: Índice de Herfindahl- Hirschman	0,182648	0,175774
DI: Índice de dominante	0,230979	0,205587
Variable <i>dummy</i> binaria toma el valor de 1 cuando la variable se presenta		
VARIABLES explícitamente presentes en los criterios para fusiones en la LFCE y su Reglamento		
HIST: Participación previa en el mercado relevante	0,058577	0,235325
RELA: Relación patrimonial	0,033473	0,180245
EF: Ganancias de eficiencia	0,033473	0,180245
IMP: Competencia de importaciones	0,225941	0,419078
EB: Barreras a la entrada	0,255230	0,464862
VARIABLES no contenidas en la LFCE y su Reglamento		
MKT1: Participación de mercado combinada mayor a 25% 0 menor a 25%	0,594142	0,492088
MKT2: participación de mercado combinada mayor a 50% 0 menor a 50%	0,158996	0,366440
EXT: empresa extranjera presente	0,828452	0,409788

**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>a</sup> Todas las variables explicativas son definidas con base en el mercado relevante, el cual puede ser local, regional o nacional.

Aunque la LFCE especifica que tanto el nivel de concentración como la participación de mercado deben considerarse, los criterios de fusiones contenidos en el Reglamento no establecen clasificaciones para participaciones de mercado. A pesar de ello, todo indica que ambos aspectos se discuten en las resoluciones de la CFC.<sup>73</sup>

El resto de las variables representan los factores diversos que están especificados en la LFCE o han sido utilizados en la práctica por la Comisión. Estas variables son cualitativas y fueron derivadas de la información contenida en las resoluciones. Si en las resoluciones se indicaba que la variable estuvo presente en el proceso de decisión, y que ésta fue relevante, se codificaba con el valor de 1. Las variables *HIST*, *RELA*, *EF*, *IMP* y *EB*, constituyen factores listados en la LFCE y en los criterios contenidos en su Reglamento.<sup>74</sup> *HIST* indica si la firma resultante de la fusión ha operado previamente en el mercado relevante. *RELA* captura la relación patrimonial de la(s) firma(s) involucradas en la fusión u otros agentes económicos que participan directamente o indirectamente en el mercado relevante u otros mercados relacionados.<sup>75</sup>

<sup>73</sup> Las resoluciones de la CFC para algunos casos incluyen la estimación de las participaciones de mercado de las firmas fusionadas. Cabe destacar que la LFCE hace referencia a que indicadores de venta, número de clientes, capacidad de productividad, o cualquier factor que la propia comisión considere apropiado, pueden ser consideradas para el cálculo de las participaciones de mercado (véase el artículo 10 “Reglas generales para el análisis del mercado relevante y poder sustancial”, reglamento de la LFCE).

<sup>74</sup> Junto con *HHI*, *DI*, *HIST* y *RELA* también están explícitamente listadas en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de julio de 1998.

<sup>75</sup> Se estimaron regresiones considerando la variable denominada IND, que indica si el agente económico resultante de la fusión tiene o ha tenido una posición dominante en otros mercados relevantes relacionados. Los coeficientes no fueron robustos ante la introducción de esta nueva variable, y estaba altamente correlacionada con la variable *RELA*.

*EF* captura el nivel de ganancias de eficiencia producto de la fusión. Los criterios sobre fusiones en la LFCE y su Reglamento establecen que las ganancias de eficiencia que se puedan generar por medio de la fusión constituyen un factor relevante que juega a favor de las empresas; de lo contrario, la fusión propuesta corre el peligro de ser rechazada.<sup>76</sup> *IMP* refleja la percepción de la Comisión acerca de si hay competencia de importaciones. *EB* denota si la Comisión percibe que el nivel de barreras a la entrada es alto en el mercado relevante. Cabe señalar que en las resoluciones, las medidas cuantitativas de barreras a la entrada no se proveen, por lo que simplemente se registró tal variable con el simple criterio de si la Comisión percibe que las barreras a la entrada están presentes o no. Las últimas variables (*EXT*), conjuntamente con *MKT1* y *MKT2*, constituyen las “otras variables” que fueron mencionadas con cierta regularidad en las resoluciones, pero no están explícitamente establecidas en la LFCE ni en su Reglamento. *EXT* indica si al menos una empresa extranjera participó en la fusión.

## a) Resultados

Se esperaría que el peso que la Comisión asigna a cada factor sea consistente con la LFCE y con la teoría económica de la organización industrial. Por ejemplo, niveles altos de índices de concentración (*HHI*, *DI*) y de barreras a la entrada (*BE*) deberían de incrementar la probabilidad de que la Comisión cuestionara la fusión, mientras que la presencia de competencia en importaciones (*IMP*) o ganancias de eficiencia (*EF*) debería de reducirla.

El cuadro 14 provee las estimaciones para cuatro especificaciones alternativas, usando las variables descritas con anterioridad. La regresión (1) sólo incluye los factores explícitamente establecidos en la LFCE y su Reglamento (excepto la variable *DI*). Dicha regresión ha sido estimada excluyendo la variable *DI*, debido a la alta correlación que tiene con la variable *HHI*. Por consiguiente, únicamente se utilizaron *HHI*. Además, introduciendo la variable *DI* en lugar de la *HHI* en el modelo irrestricto, se produce el mismo efecto sobre los coeficientes de las otras variables en términos generales, pero la probabilidad de aprobar la fusión es estadísticamente más significativa en el caso del índice *HHI* (-1,7, significativo a un nivel de 1%) que en el índice *DI* (-1,3, significativo a un nivel de 5%). Este aspecto refleja una posible tendencia de la aplicación de la política de fusiones por parte de la Comisión. Aun cuando la implementación de los dos índices de concentración tiene diferentes objetivos para la Comisión, en la práctica ésta tiende a dar mayor importancia al índice *HHI*.<sup>77</sup>

Como se observa en el cuadro 14, la regresión 1 establece que sólo tres factores presentaron coeficientes estadísticamente significativos a niveles convencionales. Las variables negativas que fueron significativas (incrementaron la probabilidad de que las fusiones fueran cuestionadas) fueron *HHI* (a un nivel de 1%), *RELA* (a un nivel de 5%) y *EB* (a un nivel de 5%). En cambio, como se esperaba, la variable *IMP* tuvo un impacto positivo, pero significativo a un nivel de 10%, mientras que las variables *HIST* y *EF* fueron estadísticamente no significativas en niveles convencionales, por lo que aparentemente no tienen influencia en las decisiones sobre fusiones por parte de la Comisión.<sup>78</sup> La ecuación arroja una tasa de predicción significativa, mayor a 84% de 239 casos.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> La LFCE establece que el posible nivel de ganancias de eficiencia debe ser acreditado por las empresas involucradas en la transacción.

<sup>77</sup> El índice *HHI* indica que la posición dominante de una firma depende de su tamaño en términos de participación de mercado, mientras que el índice de *DI* refleja el tamaño relativo de la firma en relación con el resto de las firmas en el mercado.

<sup>78</sup> Se puede esperar que las variables *HHI* y *EB* presenten cierto nivel de correlación, por lo que la misma regresión se estimó excluyendo la variable *HHI*. Sin embargo, el modelo no se vio mejorado en términos de especificación, ni tampoco generó mayores cambios en los coeficientes con relación a los que se muestran en la regresión 1.

<sup>79</sup> Todos los signos son “correctos” (excepto para la variables *EF*, la cual es no significativa). Los errores estándar y los valores para *t* se interpretan en el modo usual.

Cuadro 14  
RESULTADOS <sup>a</sup>

Variable dependiente: Permitida	Estimación de coeficientes			
	1	2	3	4
C	1,368 (8,520) <sup>b</sup>	1,345 (6,936) <sup>b</sup>	0,853 (3,451) <sup>b</sup>	0,789 (3,019) <sup>b</sup>
HHI	-1,773 (-3,860) <sup>b</sup>		-1,837 (-2,913) <sup>b</sup>	
HIST	-0,123 (-0,288)	-0,188 (-0,415)	-0,162 (0,371)	-0,259 (-0,553)
RELA	-1,247 (-1,942) <sup>c</sup>	-1,414 (-2,261) <sup>c</sup>	-1,041 (-1,631) <sup>d</sup>	-1,208 (-1,931) <sup>c</sup>
EF	-0,669 (-1,195)	-0,997 (-0,997)	-0,704 (-1,206)	-0,611 (-1,093)
IMP	0,3382 (1,334) <sup>d</sup>	0,3670 (1,432) <sup>d</sup>	0,386 (1,475) <sup>d</sup>	0,452 (1,691) <sup>c</sup>
EB	-0,427 (-2,041) <sup>c</sup>	-0,339 (-1,573) <sup>d</sup>	-0,379 (-1,760) <sup>c</sup>	-0,280 (-1,261)
MKT1		-0,331 (-1,376) <sup>d</sup>		-0,472 (-1,872) <sup>c</sup>
MKT2		-0,964 (-3,468) <sup>b</sup>		-0,978 (-3,425) <sup>b</sup>
EXT			0,645 (2,652) <sup>b</sup>	0,786 (3,077) <sup>b</sup>
Log Likelihood	-98,90	-96,10	-95,4	-91,3
$\chi^2$	47,35 <sup>b</sup>	52,949 <sup>b</sup>	54,3 <sup>b</sup>	62,5 <sup>b</sup>
Mc Fadden R2	0,193	0,215	0,221	0,254
% nivel de corrección	84,94	85,36	84,52	85,36

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Los valores de *t* de cada variable se muestran entre paréntesis.

<sup>b</sup> A un nivel de 1%.

<sup>c</sup> A un nivel de 5%.

<sup>d</sup> Indica que el valor es estadísticamente significativo a un nivel de 10%.

La regresión (2) investiga los efectos de la estructura de mercado mediante la introducción de las participaciones de mercado (*MKT1* y *MKT2*), en lugar de la variable *HHI*. Como se puede observar, la inclusión de estas variables, en general, tiene efectos mínimos sobre los coeficientes de las otras variables: *RELA*, *IMP* y *EB* permanecen estadísticamente significativos, si bien la última reduce su nivel de significación a sólo 10%. Ambas variables *MKT1* y *MKT2* guardan una influencia negativa estadísticamente significativa sobre la probabilidad de que la fusión sea aprobada. La primera de estas variables registra un nivel estadísticamente significativo de sólo 10%, mientras que la segunda alcanza un nivel significativo de 5%, pero tiene un impacto ligeramente menor que el índice *HHI* en la probabilidad de que la decisión sea aprobar la fusión. Sin embargo, tal resultado refleja que en la práctica la Comisión tiende a dar el mismo peso a las participaciones de mercado y al índice *HHI*. La ecuación registra un mejor desempeño en términos de predicción, ya que ésta es mayor a 85% en los 239 casos.

Por otra parte, es interesante verificar el efecto de las participaciones de mercado sobre la variable *HIST*. Así, se podría especular que el cambio de signo en la variable *HIST*, una vez que las variables *MKT2* y *MKT1* han sido incluidas en la estimación, se debe a que la Comisión está más

preocupada con la participación previa en el mercado del agente económico cuando las participaciones son muy grandes.<sup>80</sup>

Las regresiones (3) y (4) también se concentran en la inclusión de variables que no están explícitamente consideradas entre los criterios que utiliza la CFC para decidir sobre las fusiones, como es el caso de la variable *EXT*. El principal resultado en la regresión (3), es que la nueva variable *EXT* tiene un efecto positivo relevante en la probabilidad de que sea aprobada la fusión, con un nivel de 1%. Su inserción produce, en términos generales, efectos triviales en el resto de las variables; *HHI* y *IMP* permanecen sin cambios al mismo nivel de significancia. Sin embargo, aunque *RELA* y *EB* permanecen estadísticamente significativas, la primera reduce su nivel de significancia a tan sólo 10%, mientras que la última incrementa su nivel de significancia a 5%. La ecuación registra una tasa de predicción mayor a 84%.

La ecuación (3) puede ser utilizada para predecir la probabilidad de que la CFC apruebe la fusión. Dicha ecuación sugiere que cuando las variables *HIST*, *RELA*, *IMP*, *EB* y *EXT* están presentes, el nivel del índice *HHI* aceptable que permite 50% de probabilidad de que la CFC apruebe la fusión es de 1.643 puntos. En contraste, cuando las variables mencionadas no están presentes, el modelo predice 4.643 puntos. También el modelo predice que cuando todos los factores mencionados están presentes, el nivel del índice *HHI* requerido para que la decisión de aprobar una fusión tenga 80% de probabilidad es de 1.241 puntos, mientras que cuando los factores no están presentes, el nivel permitido del índice *HHI* para que la decisión de que una fusión tenga 80% de probabilidad de ser aprobada es de 2.738 puntos.

La ecuación (3) resalta una posible inconsistencia en las deliberaciones de la CFC. Relativamente pocos factores establecidos en los criterios sobre fusiones impactan en las decisiones de la CFC, mientras que algunas variables que no están explícitamente señaladas entre los criterios tienen un impacto significativo en las decisiones de dicha institución.

La ecuación (4) incluye *MKT1* y *MKT2* como medida de concentración, en lugar de *HHI*. Como se puede constatar nuevamente, la variable *EXT* tiene una influencia de peso en la probabilidad de que la fusión sea aprobada a un nivel significativo de 1%. Las variables *EXT*, *MKT2* y *MKT1* permanecen significativas, pero *MKT1* ahora incrementa su nivel de significancia a 5%, y aparentemente tiene mayor influencia en la probabilidad. También la variable *IMP* aumenta su influencia a un nivel significativo de 5%. En contraste, la variable *EB* ha reducido su nivel de significancia. Esta ecuación registra la misma tasa de predicción de la ecuación (2).

Se debe acotar que, en ambas ecuaciones (3) y (4), la introducción de la variable *EXT* tiene un efecto positivo sobre la variable *IMP*, la cual llega a ser más significativa. El cambio en el nivel de significancia de la variable *IMP*, una vez que la variable *EXT* ha sido incluida, indica que para la Comisión es irrelevante la presencia de firmas extranjeras si la variable *IMP* está presente. Se encontró evidencia de este ejercicio mediante la forma interactiva de las variables *EXT* y *IMP* en la ecuación (4).<sup>81</sup> Aunque la forma interactiva de la variable *EXT\*IMP* fue positivamente significativa a un nivel de 10%, el nivel estadísticamente significativo del resto de las variables fue el mismo, con una tasa de predicción de 85,3% de 239 casos.<sup>82</sup>

<sup>80</sup> Sin embargo, no se encontró evidencia de este experimento mediante la interacción de tales variables. Debido a la falta de niveles significativos tanto de la *HIST* como del resto de las variables, no se insiste más en esta línea de investigación.

<sup>81</sup> Existen diversos casos, por ejemplo en la fusión AXA, SA de CV/Arosa, SA de CV (Unilever NV), en que la presencia de competencia en las importaciones (*IMP*) y la presencia de una empresa extranjera (*EXT*) constituyeron elementos determinantes incluso cuando los valores de los índices rebasaron los niveles permitidos.

<sup>82</sup> Se ha reproducido el mismo ejercicio en la regresión (3), pero introduciendo *HHI* en lugar de las medidas de participaciones de mercado *MKT1* y *MKT2*, y, obtuvimos los mismos resultados en términos estadísticos con una tasa de predicción mayor a 85%.

## b) Otros experimentos

Más allá de las regresiones presentadas en el cuadro 14, se experimentó en dos direcciones diferentes.

## c) Forma interactiva de la variable explicativa *IMP* y el índice *HHI*

A continuación se sugiere una forma alternativa de especificación del modelo econométrico. En este modelo se captura la percepción en la decisión de la CFC de permitir una fusión, la cual involucra la consideración del *IMP* y el *HHI* conjuntamente. Altos niveles del índice *HHI* no preocupan a la autoridad si la competencia de importaciones es intensa, y niveles bajos de competencia en importaciones no reduce la probabilidad de que una fusión sea aprobada si el valor del índice *HHI* es bajo también. El objetivo es corroborar si hay evidencia de este tipo de argumentación y si ha impactado en las decisiones de la Comisión. Se ha estimado de nuevo la ecuación (1), pero incluyendo la interacción de la variable *HHI* multiplicada por la variable *IMP*.

La ecuación (5) en el cuadro 15 incorpora la variable interactiva. La prueba estadística *Wald Test* rechaza la posibilidad de que estas variables estén correlacionadas. El término constante, la variable interactiva, *EB* y *HHI* son estadísticamente significativas a un nivel de 1%, mientras que la variable *IMP* permanece significativa a un nivel de 10% y la variable *EF* una vez más es no significativa. El valor  $R^2$  y el nivel de predicción son similares a aquellos reportados en el cuadro 14.

La ecuación (5) sugiere el caso donde solamente las variables *IMP*, *HIST* y *EB* están presentes; el nivel tolerable del índice *HHI* para que la probabilidad de aprobar una fusión sea 60% es de 4.615 puntos.<sup>83</sup> Tal probabilidad se incrementa a 70% cuando el nivel del índice *HHI* es 6.666 puntos.

## d) Prácticas colusivas

Normalmente las prácticas colusivas constituyen un elemento relevante en las decisiones de la CFC. La ecuación (6) en el cuadro 15 muestra el efecto de esta variable (*COLLU*), introduciéndola en la ecuación (4). Con el fin de identificar la importancia relativa de las prácticas colusivas se ha excluido la variable *RELA*, la cual está altamente correlacionada con la variable *COLLU*. Como se aprecia, tal variable registra el signo adecuado y reduce la probabilidad de aprobar una fusión (el coeficiente es estadísticamente significativo a un nivel del 5%). En términos generales, su inclusión implica mínimos efectos en los coeficientes de las variables *HIST*, *EF* (permanecen insignificantes), *IMP*, *EXT*, *MKT1* y *MKT2* (permanecen significativas), mientras que la variable *EB* es significativa, pero sólo a un nivel del 10%.<sup>84</sup> Aparentemente, la presencia de prácticas colusivas lleva a la CFC a dar más peso en sus decisiones a las participaciones de mercado y a las barreras a la entrada que a otras variables.

## e) Conclusiones

Los resultados arrojados por el modelo *probit* sugieren que pocos factores económicos (contenidos en la LFCE y su Reglamento) tienen impacto decisivo en las decisiones de la CFC al evaluar las fusiones. Solamente tres variables parecen tener un impacto significativo en los resultados: *HHI*, *EB* y *RELA*. También existe evidencia de que la autoridad considera formas interactivas entre los factores. Por ejemplo, resalta la interacción entre las variables *HHI* y *IMP*. La lógica de esta interacción es que niveles significativos de *HHI* no son evidencia de falta de competencia si existe una apertura del mercado a las importaciones (medido por la variable *IMP*).

<sup>83</sup> Este valor está por encima de los índices establecidos por la CFC. Existen varios casos, por ejemplo, en la fusión Grupo Industrial Durango, S. A. de C. V./Amcor Paper US, Inc., donde el factor de competencia en las importaciones fue crucial a pesar de los valores de los índices *HHI* y *DI*.

<sup>84</sup> Sin embargo, en términos de desempeño esta ecuación no es mejor que la ecuación (4), aunque una tasa de predicción del orden de 84.9% es muy apreciable en este tipo de modelos.

Cuadro 15

EXPERIMENTOS ADICIONALES <sup>a</sup>

Variable	Coefficientes	Estimados
	5	6
Dependiente: permitida		
C	1,606 (9,178) <sup>b</sup>	0,782 (3,00) <sup>b</sup>
HHI	-2,648 (-5,178) <sup>b</sup>	
HIST	-0,412 (-0,930)	-0,412 (0,930)
EF	-0,653 (-1,136)	-0,681 (-1,249)
IMP	0,503 (-1,447) <sup>c</sup>	0,417 (1,591) <sup>c</sup>
EB	-0,569 (-2,810) <sup>b</sup>	-0,318 (-1,469) <sup>c</sup>
IMP*HHI	3,034 (2,777) <sup>b</sup>	
MKT1		-0,495 (-1,951) <sup>d</sup>
MKT2		-0,984 (-3,452) <sup>b</sup>
EXT		0,855 (3,348) <sup>b</sup>
COLLU		-1,445 (2,144) <sup>d</sup>
Log Likelihood	-96,9	-90,7
$\chi^2$	51,2 <sup>b</sup>	63,7 <sup>b</sup>
Mc Fadden R <sup>2</sup>	0,208	0,259
% predicciones correctas	83,68	84,94

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Los valores de *t* se muestran en paréntesis.<sup>b</sup> A un nivel de 1%.<sup>c</sup> Indica estadísticamente significativo a un nivel de 10%.<sup>d</sup> A un nivel de 5%.

Por otra parte, es importante resaltar que el factor que mide las posibles ganancias de eficiencia parece tener un papel insignificante en el proceso de decisión. A pesar de que la CFC reconoce que la fusión mejorará la eficiencia económica, no parece tener peso suficiente que sirva de contrapeso a otros factores económicos. En contraste, en países como Canadá el que una fusión genere ganancias de eficiencia (reducción de costos marginales) puede ser determinante para que una fusión prosiga sin importar el nivel de concentración generado. No obstante, llama la atención que la variable *EXT*, la cual no aparece explícitamente en los criterios que rige la evaluación de las fusiones, tenga un efecto significativo en las decisiones de la CFC.

## **IV. Autoridad de competencia *versus* autoridad de regulación**

---

### **1. Relación entre autoridades de competencia y autoridades de regulación**

El artículo 24 de la LFCE faculta a la CFC para emitir opinión sobre los efectos en la competencia por parte de programas gubernamentales, políticas o legislaciones propuestas. El marco regulatorio de diversos sectores requiere la opinión favorable de la Comisión como un requisito indispensable para que los reguladores sectoriales autoricen concesiones o permisos, o bien autoricen la transferencia de tales títulos. Las siguientes fracciones del artículo 24 de la ley específicamente señalan:

IV. Opinar sobre los ajustes a los programas y políticas de la administración pública federal, cuando de éstos resulten en efectos que puedan ser contrarios a la competencia y la libre concurrencia;

V. Opinar, cuando se lo solicite el Ejecutivo Federal, sobre las adecuaciones a los proyectos de leyes y reglamentos, por lo que conciernen a los aspectos de competencia y libre concurrencia;

VI. Cuando lo considere pertinente, emitir opinión en materia de competencia y libre concurrencia, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos, sin que tales opiniones tengan efectos jurídicos ni la Comisión pueda ser obligada a emitir opinión;

VIII. Participar con las dependencias competentes en la celebración de tratados, acuerdos o convenios internacionales en materia de regulación o políticas de competencia y libre concurrencia, de los que México sea o pretenda ser parte.

La forma más común en la que la CFC ha intervenido en las decisiones del gobierno ha sido mediante de tarifas y precios regulados. Después de entrar en vigor la LFCE, las leyes de telecomunicaciones, aviación comercial, aeropuertos, cobro de casetas y puentes, vehículos de transportación y gas natural, han sido modificadas en el sentido de que un proceso de desregulación o privatización en cualquiera de esos sectores requiere pedir el aval de la CFC, con la restricción de que la agencia federal de regulación relevante controlará tarifas si la Comisión considera que el nivel de competencia efectiva es insuficiente. También la ley sobre puertos establece que el precio y otros aspectos de regulación sobre servicios pueden ser eliminados o modificados si la Comisión determina que tales regulaciones dañan la competencia. Algunas leyes requieren que los potenciales entrantes (bidders) en las subastas de franquicias de servicios públicos obtengan la aprobación de la CFC en términos del efecto que tendrán en el mercado relevante. Ejemplos de esto son la Ley Federal de Telecomunicaciones respecto de las subastas del radio spectrum, la regulación del gas referente a las firmas involucradas en la distribución, transporte y almacenamiento de gas, y las instituciones de Administración de Fondos para el Retiro (Afore) con relación al sistema privado de pensiones.

Por otra parte, a la CFC se le dotó también de un papel consultivo relevante sobre autoridades tales como la Comisión Reguladora de los Fondos Privados de Pensiones (Consar). Ésta participa en comités intersecretariales tales como la Comisión de Revisión de la Legislación anti-dumping y en la Comisión Intersecretarial de Desincorporación.

Aun cuando las opiniones de la CFC no son legalmente obligatorias, en ocasiones no dejan de ser controvertidas, y algunas veces se traducen en conflictos entre la autoridad de competencia y la autoridad reguladora. La licitación de bandas del espectro radioeléctrico, que recientemente propuso la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) con el objeto de ampliar el número de competidores en telefonía celular, es ilustrativa de cómo diferentes enfoques de autoridades reguladoras pueden desencadenar un proceso conflictivo y, al mismo tiempo, enviar señales confusas al mercado en materia de telecomunicaciones.

Las bases iniciales de la licitación del espectro radioeléctrico emitidas por la Cofetel establecían que los agentes económicos podían acumular hasta 65 megahercios. Sin embargo, la CFC opinó limitar a 35 megahercios el total de espectro que podía acumular las empresas Telcel y Telefónica Móviles de México en cada una de las nueve regiones celulares en las que se divide el país. De esta forma, las diferencias entre la CFC y la Cofetel propiciaron incentivos para que los agentes económicos buscaran otras instancias de apelación para manifestar su inconformidad respecto del proceso de licitación. Telcel y Telefónica Móviles de México se ampararon con los jueces federales ante la decisión del CFC de limitarlos en la participación en el espectro radioeléctrico. Asimismo, la empresa Unefon obtuvo un amparo por la decisión de la Cofetel. Esta empresa había quedado fuera de la subasta de espectro, porque se consideraba que acumularía una mayor porción de ese insumo que otras empresas, lo que afectaría la competencia. Hoy día se encuentra suspendido el proceso de licitación.

## **2. Casos**

En el curso de los 10 años de implementación formal de la política de competencia, la CFC se ha visto involucrada en casos relevantes y decisiones que han ilustrado tanto la eficacia y las limitaciones de su accionar. Ninguno ha sido tan importante como el caso donde la CFC tuvo que tratar con la empresa Telmex, aunque ha habido un número de casos relevantes en las áreas de aviación, ferrocarriles, puertos, satélites y distribución de gas natural, sólo por mencionar algunos.

En el siguiente apartado se describen brevemente algunos de los casos más importantes en los que ha participado la CFC. Finalmente, se revisará con mayor detalle la fusión entre las empresas británicas Guinness y Grand Metropolitan con objeto de ilustrar el accionar de la autoridad de competencia en México, en términos de enfoque, metodología e implementación de la política de competencia en comparación con otras autoridades de competencia. Como se verá, tal fusión fue examinada por las autoridades de competencia de Estados Unidos, Canadá y de la Unión Europea. Este caso ilustrará cómo los enfoques y los instrumentos de implementación de la política de competencia divergen entre las distintas autoridades de competencia en el mundo. Cada autoridad aplica su propio criterio, dependiendo de sus objetivos y de las circunstancias específicas de sus respectivos mercados relevantes.

### a) Cintra

Derivado de la mayor crisis financiera contemporánea en México (en 1994-1995), las aerolíneas nacionales Aeroméxico y Mexicana se hundieron en una severa crisis financiera. Como medida temporal, los bancos acreedores asumieron el control a través de la empresa *holding* Cintra. Como resultado de la quiebra bancaria, el gobierno es ahora accionista mayoritario con el 63% de estas líneas aéreas a través del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Cintra controla más de tres cuartas partes del mercado nacional, y las tarifas se han venido incrementando significativamente desde que las dos aerolíneas han sido manejadas bajo un esquema de control común.<sup>85</sup> A pesar de que el gobierno ha cedido la venta por separado de Aeroméxico y Mexicana, existe evidencia de que ambas aerolíneas incumplieron uno de los condicionamientos iniciales de la CFC con respecto a que ambas firmas tenían que conducirse separadamente en términos financieros y comerciales.

Mediante una resolución de 1997, la CFC había insistido, sin éxito, en que las dos aerolíneas tenían que venderse por separado. El gobierno se había negado todos estos años, con el argumento de que no era oportuna dicha venta. El gobierno se enfrentó con intereses divergentes entre los agentes involucrados. Por una parte, los bancos y el IPAB como dueños de las aerolíneas deseaban maximizar la venta de Cintra como un todo en los mejores términos posibles, mientras que los sindicatos se sentían vulnerables por la pérdida de control al vender por separado las aerolíneas. Algunos funcionarios y analistas del sector argumentaban que la venta por separado debilitaría el sector de aviación civil nacional debido a la competencia de mercados más desarrollados (como el de Estados Unidos). Sin embargo, la CFC se mantuvo en la posición de su resolución inicial de vender por separado ambas aerolíneas; de lo contrario, se incurriría en una violación a la LFCE. En oposición a la opinión de que era necesario un “Campeón Nacional”, la CFC expresó que “Ni es aceptable ni legalmente permisible que los consumidores mexicanos paguen tarifas muy altas para subsidiar las rutas extranjeras” (CFC, 2003: 73). La licitación ya comenzó (octubre de 2005); el gobierno ha cedido y está dispuesto a vender por separado las mencionadas compañías. Este caso puede ser aleccionador para las autoridades de competencia en Centroamérica analizar las prácticas monopolísticas de TACA en dicha región. El enfoque y la metodología que utilizó la CFC en el caso de Cintra podrían ser de utilidad para las autoridades de la región.

---

<sup>85</sup> En 16 de 42 rutas nacionales únicamente operan Aeroméxico y Mexicana. Un estudio interno de la CFC determinó que en estas 16 rutas las aerolíneas ostentaban un margen de rentabilidad mayor al 60% e imponían precios monopolísticos. Por ejemplo, en julio de 2005 salía más costoso volar a Zihuatanejo que a Texas, por lo que consumidores nacionales subsidian a consumidores de vuelos internacionales.

## b) Ferrocarriles

La CFC sostiene que la privatización de los ferrocarriles en México constituye un ejemplo exitoso de implementación de política de competencia dentro de un marco regulatorio de un monopolio público. En este caso particular, la CFC se involucró activamente en el diseño y en el proceso de privatización, así como en el desarrollo de un marco regulatorio con objeto de prevenir problemas anticompetitivos. El esquema que propuso la Comisión fue dividir las concesiones ferroviarias en diferentes redes regionales, cada una concesionada a diferentes intereses, y la CFC realizó un proceso de escrutinio previo a la privatización a fin de identificar a los agentes económicos que potencialmente podían dañar la competencia.

La CFC hizo énfasis sobre todo en evitar que hubiera subsidios cruzados entre los dueños de las líneas regionales. Como resultado de este diseño de privatización, la CFC señaló que “hubo un mejoramiento radical en la eficiencia de las tarifas de operación de las líneas ferroviarias” (CFC, 2003: 75). No obstante, hay que tener en cuenta las complicaciones registradas por la falta de precisión en las regulaciones respecto de los términos financieros del acceso (“*right-of way*”), lo que ha limitado una competencia plena en el sector. Recientemente la CFC defendió el nivel de competencia efectiva mediante el rechazo de la fusión propuesta en 2002 entre Ferromex, la cual opera líneas en el Norte de México, y Ferrotur, que opera rutas que van del centro al sur del país. La Comisión rechazó los argumentos de ganancias de eficiencia y formas alternativas de competencia que proponían los participantes. En 2003, la CFC aprobó la adquisición de TFM, la cual opera en el noreste del país, por la empresa americana Kansas City Southern (que ya tenía participación accionaria en la primera compañía). La operación involucraba la fusión de TFM con Texas Mexican Railway con el propósito de formar una nueva compañía NAFTA rail.

## c) Pemex y Mexlub

La raíz de la práctica anticompetitiva consistió en los contratos relacionados con la privatización del área de lubricantes y aditivos de Petróleos Mexicanos (Pemex). En la entidad privatizada Mexlub, 51% de las acciones estaban en manos de empresarios privados nacionales, y el resto eran controladas por la paraestatal Pemex. Tales contratos, que tuvieron lugar antes de que entrara en vigor la LFCE, y que incluían cláusulas que los protegían de una eventual ley de competencia, garantizaban a Mexlub un contrato exclusivo para vender gasolina y otros aditivos a Pemex en las gasolineras. En el 2000 la CFC determinó que los contratos exclusivos eran anticompetitivos y que Pemex tenía que permitir la venta de otras marcas de lubricantes en las gasolineras. Pemex a través de Mexlub argumentaba que los contratos de exclusividad eran parte del paquete de licitación de la privatización. Hasta el 2003 el caso todavía estaba en litigio; luego Pemex acordó permitir la venta de otras marcas de aditivos en las gasolineras. Este caso de la CFC *versus* Pemex ilustra que en México la política de competencia se aplica incluso a los monopolios públicos y su práctica monopolística queda fuera del dominio estricto permitido por la constitución.<sup>86</sup>

## d) Telmex

Sin duda, la batalla legal de la CFC más difícil y publicitada ha sido con Telmex. La privatización de la empresa en 1991, ocurrida antes de que se estableciera un marco regulatorio comprensivo y sin ningún tipo de consideraciones de competencia, constituye el clásico ejemplo de cómo la política macroeconómica “a la Washington consensus” es negligente al omitir aspectos microeconómicos. Aparentemente, las autoridades mexicanas priorizaron la maximización de ingresos por la venta de Telmex como una sola entidad, en vez de licitar varias áreas en forma

---

<sup>86</sup> PEMEX es el único proveedor de gasolina hasta el momento.

separada. Inclusive, el gobierno concedió un período de gracia de cinco años durante los cuales la nueva empresa privatizada tendría la exclusividad de proveer el servicio de larga distancia y (de facto) el servicio local. Aunque a principios de 1993 se abrió el mercado de telefonía celular, Telmex en realidad ya había adquirido varias licencias regionales para operar telefonía celular, y había creado la empresa América Móvil, la cual se convirtió en el operador nacional más grande del país en materia de telefonía celular. Si bien los servicios se han ampliado drásticamente desde la privatización, México aún enfrenta los costos de instalación y tarifas más elevadas de los países miembros de la OCDE. En realidad, el proceso de privatización implicó la transformación de monopolio público en un monopolio privado.

Seis años después de la privatización se promulgó la Ley Federal de Telecomunicaciones y se creó la Cofetel, el ente regulador del sector, auspiciado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). En teoría, se dotó de herramientas a la CFC y a la Cofetel para asegurar que Telmex enfrentara un mercado competitivo. Se permitió la participación de nuevos competidores, principalmente en mercados de telefonía celular y larga distancia, los cuales obtendrían acceso irrestricto y no discriminatorio a la red local, controlada por Telmex. Asimismo, la Cofetel tiene el poder de regular las tasas de rendimiento y los servicios si la CFC determina que la compañía ostenta poder sustancial en el mercado relevante. Sin embargo, el período de gracia que se le concedió a Telmex, derivado del proceso de privatización, fue un factor crucial para que consolidara su posición dominante en el mercado relevante.

En 1998 la CFC declaró a Telmex como agente con poder sustancial en cinco mercados relevantes: telefonía local, larga distancia nacional y larga distancia internacional (que directamente impactan a los consumidores), servicios de interconexión y servicios interurbanos (que impactan directamente a los competidores de Telmex). Desde entonces a la Cofetel se le asignó la tarea de crear la regulación necesaria para garantizar la competencia efectiva en estos mercados relevantes. Aun así, no ha habido un progreso notorio al respecto. Telmex ha contratado un grupo de abogados expertos que han desafiado las decisiones de la CFC y de la Cofetel dentro del laberinto del sistema judicial mexicano. Frecuentemente, los argumentos descansan más en cuestiones de procedimiento que en la sustancia del caso. Telmex ha sido exitosa en forzar a la CFC a revalorar y cambiar los aspectos esenciales que inicialmente sirvieron de base para declarar a Telmex como agente con posición dominante, mientras que ha socavado la capacidad de la Cofetel de aplicar sus regulaciones.

La CFC ha venido intentando imponer a Telmex un sinnúmero de veces (normalmente a partir de las denuncias formales realizadas por los competidores) sanciones por prácticas monopolísticas. Un indicador claro de ello es que el 40% del valor monetario de multas que la Comisión ha impuesto durante estos 10 primeros años de existencia han sido directamente a Telmex, aun cuando en la práctica la vía del proceso judicial en la que se ha “amparado” la empresa ha impedido que la CFC cobre dicho valor. A pesar de los esfuerzos de la CFC, Telmex ha ganado las batallas judiciales. A final de cuentas, las concesiones otorgadas en el proceso de privatización a Telmex han neutralizado las acciones en contra de la empresa.

### **e) Guinness/Grand Metropolitan**

La aplicación de las leyes de competencia ha dado lugar a conflictos.<sup>87</sup> Los enfoques divergentes sobre su implementación pueden llevar a diferencias en la valoración de los efectos de las fusiones internacionales. Los objetivos de las autoridades nacionales de competencia difieren entre sí, al igual que el enfoque de análisis y la ponderación de los efectos anticompetitivos y el

---

<sup>87</sup> Campbell y Trebilcock (1993, 1997) presentan un resumen de la aplicación extraterritorial de las leyes de competencia de Estados Unidos y la Unión Europea.

cálculo de eficiencias,<sup>88</sup> por lo que aquellas arriban a conclusiones distintas sobre los efectos de una fusión, incluso cuando éstos sean similares en los países involucrados.<sup>89</sup> La fusión entre Guinness, Plc. (Guinness) y Grand Metropolitan, Plc. (Gmet) es un buen ejemplo de esta situación, por lo cual se hará una breve exposición del caso.

## f) Antecedentes

A principios de 1997, las empresas inglesas Guinness y Gmet notificaron ante la CFC su intención de fusionarse, operación que involucró a sus subsidiarias en distintas partes del mundo: varios países de la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá y México. Guinness es la *holding* de un grupo corporativo, cuyas actividades principales son la producción y comercialización de bebidas alcohólicas y de cerveza alrededor del mundo. También realiza actividades en negocios de hotelería y publicidad. Gmet es también una empresa británica *holding* de un grupo corporativo, cuyas principales actividades son la producción y comercialización de bebidas alcohólicas a nivel mundial. Asimismo, se dedica a la manufactura de alimentos (Pillsbury, Haagen-Dazs) y posee restaurantes de comida rápida (Burger King).

La transacción tuvo dos grandes componentes: i) se creó una empresa controladora denominada GMG Brands, Plc. (GMG), y ii) Guinness y Gmet se convirtieron en sus subsidiarias.<sup>90</sup> En México se involucró a José Cuervo, S. A. de C. V. (Cuervo), ya que Gmet posee el 45% de las acciones (capital social) de aquella, además de contratos suscritos con anterioridad entre ambas partes.

La discusión sobre la fusión se centró en tres aspectos:

- i) Definición y ámbito geográfico del mercado relevante;
- ii) Análisis de mercado desde el punto de vista de portafolio de marcas, y
- iii) Relación patrimonial con otros agentes económicos.

Al igual que las demás autoridades de competencia, la CFC delimitó el mercado relevante a bebidas alcohólicas.<sup>91</sup> Sin embargo, para las autoridades de Estados Unidos y Canadá, la dimensión geográfica del mercado relevante fue internacional o principalmente nacional, como el caso de la Unión Europea y México. Las primeras argumentaban que las empresas involucradas en la fusión producen la mayor parte de las bebidas que comercializan en países distintos. Las empresas hacen llegar sus productos directa o indirectamente a los principales mercados de Estados Unidos, Canadá, Europa y Asia.

En cambio, las autoridades de México y de la Unión Europea determinaron que la dimensión del mercado relevante era principalmente nacional. El argumento de la Comisión Europea se centró principalmente en el patrón de consumo, distribución y el alcance de las importaciones paralelas. De acuerdo con información de la Comisión Europea,<sup>92</sup> el patrón de consumo por habitante varía ampliamente entre los estados miembros de la Unión Europea. La distribución de las bebidas alcohólicas estaba organizada principalmente con base en criterios nacionales, mientras que el

---

<sup>88</sup> El papel y la aplicación de la política de competencia varía entre países e incluso en un mismo país con el paso de los años, lo que refleja distintas condiciones económicas y sociales, así como cambios en el pensamiento académico. Véase Jacquemin (1993, 1998).

<sup>89</sup> En ocasiones, el problema se complica porque incluso las fusiones en territorio nacional tienen implicaciones para los agentes económicos que se encuentran fuera de la jurisdicción (véase el caso Guinness/Gmet). Para prevenir efectos negativos internos, las leyes que se aplican al análisis de las concentraciones en Estados Unidos y en la Unión Europea contienen disposiciones extraterritoriales.

<sup>90</sup> Véase *Gaceta de Competencia Económica*, Año 1, N° 2, septiembre-diciembre, 1998, pp. 60-75.

<sup>91</sup> Aunque ya se mencionó que las empresas participan en otras actividades tales como hoteles y comida rápida, de acuerdo con la información de la CFC, la principal fuente de ingresos de las empresas proviene de la producción y comercialización de las bebidas alcohólicas. Aunado a esto, como bien señala la propia CFC, la estructura de dichas actividades no ha sufrido cambios importantes en los últimos años y por ende no se percibe que dicha fusión tenga un impacto estructural.

<sup>92</sup> Véase "Commission Decision of 15 October 1997 declaring a concentration to be compatible with the common market and the functioning of the EEA Agreement" (Case N° IV/M.938-Guinness/Grand Metropolitan).

alcance real de las importaciones paralelas era muy limitado, de forma que el volumen de comercio de dichas importaciones no había sido suficiente como para crear un único mercado regional en la Unión Europea. En contraste, en México la CFC realizó la evaluación del mercado mexicano, considerando la estructura propia de éste con base en las condiciones y las prácticas que se utilizan para abastecer de producto a los consumidores y la forma en que se determinan los precios.<sup>93</sup>

Para la identificación de los productos sustitutos, la CFC utilizó tres vertientes. La primera de ellas consistió en la identificación del grado de sustitución entre productos que pertenecen a la misma categoría. El grado de sustitución depende fundamentalmente, para un mismo nivel de ingreso, del precio asociado a cada producto. Por ejemplo, el precio guarda una relación directa con las características objetivas como el grado de añejamiento, tipo de envase, y de percepciones subjetivas, como prestigio de la marca, sabor y cuerpo.

La segunda vertiente que identificó la CFC fueron aspectos subjetivos del consumidor final respecto de un determinado producto en una situación peculiar. Así, un consumidor puede preferir tequila antes de la comida, vino durante ésta y licor o coñac al final.

La tercer vertiente considera modificaciones en el nivel de ingreso. Un mayor ingreso incentivará al consumidor a incrementar su consumo del mismo producto o bien consumir otro producto similar, pero a un mayor precio. Un whisky de una sola malta (cebada) por una mezcla, o un tequila reposado por uno blanco. Como resultado, la CFC concluyó que “la sustitución fundamental se puede dar entre variedades de una misma categoría ante diferencias en los precios.”<sup>94</sup>

Los productos relevantes derivados de dicha fusión fueron whisky, ginebra, vodka, tequila, brandy, coñac, licores (y anís), ron, vinos espumosos.<sup>95</sup>

## g) Resolución

A diferencia de las autoridades de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea,<sup>96</sup> la CFC fundamentó su análisis de mercado desde el punto de vista de portafolio de marcas. De acuerdo con la CFC, la nueva empresa creada a partir de la fusión adquiriría una ventaja competitiva mayor a la de otros competidores en cuanto a su trato con el resto de la cadena comercial, además de que se elevarían las barreras de entrada para nuevos competidores. Principalmente, la nueva empresa podría disponer de una amplia gama de marcas en las categorías de los productos relevantes, produciendo los siguientes efectos:

- i) Mayor posibilidad de subsidios cruzados al interior de cada producto relevante;
- ii) Mayor poder de negociación ante distribuidores, y
- iii) Mayor poder de negociación y publicidad.

Para la CFC era previsible que el efecto de subsidios cruzados se diera principalmente en el mercado de whisky, debido al gran número de marcas que estarían bajo control de una sola empresa. Es decir, se podría promover el crecimiento de una marca en particular con base en la rentabilidad de otros productos relevantes.

<sup>93</sup> Véase *Gaceta de Competencia Económica*, Año 1, N° 2, septiembre a diciembre de 1998, p. 63.

<sup>94</sup> Este enfoque fue consistente con la resolución de la Comisión Europea, *op. cit.* p. 62.

<sup>95</sup> Cabe señalar que aunque Guinness es productor de cerveza, no se comercializaba aún en México en 1997. Posteriormente se introdujo en dicho mercado pero en términos de volumen comercializado es marginal respecto de otras variedades de cerveza.

<sup>96</sup> Aunque la Comisión Europea sí le dio importancia al enfoque de portafolio de marcas, no fue determinante en la decisión final. El nivel de barreras a la entrada fue el factor que más peso significativo tuvo en la decisión. Mientras que en Estados Unidos, el nivel de concentración medido por el índice de Herfindahl-Hirschman constituyó el principal argumento para que la concentración fuera condicionada.

Con respecto al poder de negociación ante distribuidores, la CFC determinó que era factible que las canastas con varias categorías de productos relevantes tuvieran mayor impacto en la medida en que incluyeran marcas líderes. Tal situación se reforzaría con mejores términos de pago ofrecidos en precios, volumen y plazos. El nuevo agente económico tendría una gran flexibilidad para estructurar sus precios, promociones y descuentos, por lo que el potencial de “establecer ventas atadas” era real. Finalmente, la amenaza de restringir la oferta como presión estaba latente.<sup>97</sup>

Aun cuando las barreras a la entrada no jugaron un papel central en el análisis del mercado relevante, la CFC determinó que poseer una infraestructura de redes de distribución y comercialización constituía una barrera de mercado significativa. En contraste, en Estados Unidos y la Unión Europea las barreras a la entrada fueron el factor determinante para condicionar la concentración. No obstante, para las autoridades de competencia en Estados Unidos y la Unión Europea el poder derivado del portafolio de marcas era en sí misma una barrera a la entrada relevante, mientras que la distribución y el *marketing* constituían barreras potencialmente significativas.

El costo y el tiempo requeridos para garantizar una entrada exitosa eran especialmente distintivos. Por ejemplo, le tomó un poco más de 10 años a Gmet convertir su marca de *Bailey's Irish Cream Liqueur* en una marca reconocida y prestigiada para los intermediarios. Recientemente se introdujo una marca de whisky *premium* con un nombre similar al de una marca estándar existente, pero tal opción es factible solamente para productores ya establecidos. *Famous Grouse Scotch (Matthew Gloag)* es la única “nueva” marca que ha ganado un poco de mercado dentro de la Unión Europea en los últimos años, pero desarrollar tal posición le ha tomado un número considerable de años. En las propias palabras de la publicidad de la marca *Johnnie Walker “still going strong after 150 years”*, es una ilustración del poder de una marca ya establecida. O bien, el whisky japonés, aunque con presencia fuerte en su mercado nacional, similar al escocés en términos de calidad, ingredientes naturales y procesos de producción, ha fracasado en sus esfuerzos de incursionar en los mercados internacionales principalmente dentro de la Unión Europea, a pesar de los grandes esfuerzos promocionales. El whisky español, por otra parte, prácticamente no se conoce fuera de España. Nuevos jugadores necesitan tener, o desarrollar rápidamente o adquirir, no sólo un producto deseable, sino también una gama amplia de productos si pretenden contrarrestar el poder de portafolio de los competidores como Guinness y Gmet.

Debido a que la CFC identificó como problema anticompetitivo fundamental la acumulación de marcas líderes en diferentes productos y segmentos de mercado, a su vez fortaleció el vínculo patrimonial y comercial de Gmet con Casa Cuervo incorporando también la tercer bebida destilada de importancia en México: el tequila. Todo ello también robustecía los canales de distribución y comercialización de estas empresas. Cabe señalar que el argumento de relación patrimonial y comercial no fue considerado como relevante en las resoluciones de la FTC y de la Comisión Europea.

Finalmente, resulta interesante ver que a pesar de que la fusión entre Guinness y Gmet tendría efectos similares en los diferentes mercados a nivel mundial, las autoridades de competencia involucradas, con base en sus propios objetivos y enfoque, establecieron resoluciones diferentes para un mismo agente económico. Para la FTC en Estados Unidos, la fusión afectaba de manera significativa el nivel de concentración del mercado nacional de whisky, así como el del mercado internacional. La fusión fue aprobada por la FTC, pero condicionada a la desincorporación a nivel mundial (*around the world*) de la marca de whisky escocés Dewar's, la cual fue adquirida por Bacardí. La legislación antimonopolio de Estados Unidos le permite implementar

---

<sup>97</sup> Podría argumentarse que los consumidores no compran portafolios de productos sino marcas, lo cual, si bien puede ser cierto, no aplica a las empresas Guinness y Gmet, pues éstas no venden sus productos a los consumidores finales, sino a los mayoristas, distribuidores y otros intermediarios. Estos clientes compran directamente a Guinness y Gmet, las cuales, fusionadas, podrían vender a nivel nacional con gran ventaja una amplia gama de marcas líderes.

condicionamientos “around the world”, que significa que la desincorporación de tal marca tiene que ser válida para cualquier mercado a nivel internacional, no importando la decisión de cualquier autoridad de competencia con respecto al posible efecto de la fusión en su propio mercado.

Durante el proceso de revisión, las empresas Guinness y Gmet desistieron de la propuesta original y presentaron una propuesta formal ante la Comisión Europea que incluía desincorporaciones de marcas a nivel de la Unión Europea, dando lugar a la aprobación por parte de la autoridad de competencia. La propuesta incluía la desincorporación de las marcas de whisky escocés Dewar’s —en realidad ya desincorporada por las autoridades de Estados Unidos mediante el mecanismo “around the world—” y Ainslie’s junto con información confidencial, derechos de autor y *know-how* relacionado con tales marcas con objeto de garantizar un nivel satisfactorio de producción. Asimismo, el cierre de la agencia distribuidora de la marca *Wyborowa vodka* en Luxemburgo, Bélgica, y actualmente parte del grupo corporativo Guinness. La desincorporación, por un tercer período no menor a 9 años, de la distribución de Gilbey’s Gin en Bélgica a un distribuidor independiente dentro de un marco comercial razonable. Finalmente, la terminación del contrato de distribución de la empresa Guinness con Bacardí en Grecia.

La CFC determinó que los efectos de las condicionantes impuestas por las autoridades de Estados Unidos y la Unión Europea eran inciertos en el mercado mexicano. En particular, la desincorporación de la marca de whisky Dewar’s, que implicaba ser adquirida por Bacardí. Aún en caso de que Bacardí decidiera promover dicha marca en México, la CFC argumentaba que el reconocimiento de una marca y aceptación, dado que era marginal, previsiblemente requería un período extenso para una introducción exitosa.

La decisión de la CFC fue condicionar la fusión a que las empresas Guinness y Gmet desincorporan o licenciaran la marca de whisky J&B por un período mínimo de tres años. Al término de este lapso, la CFC evaluaría las condiciones de competencia en el mercado relevante. Si la CFC determinaba que prevalecían las condiciones previamente establecidas, el período se ampliaría por dos años más, y al final de éste la CFC evaluaría nuevamente las condiciones de competencia en el mercado relevante y resolvería lo conducente.

Resulta un poco sorprendente la decisión de la CFC, si se considera que el consumo de whisky en México no representa más del 2% de consumo total de bebidas alcohólicas. Además, no se justificó el porqué debía desincorporar la marca J&B y no otra. También sorprende que no se haya impuesto algún tipo de condicionamiento a las empresas en términos de distribución y comercialización. Del análisis de la CFC se desprende que habría un efecto potencialmente anticompetitivo en el mercado de tequila derivado de la relación patrimonial de Gmet con Casa Cuervo. Sin embargo, no se estableció algún tipo de restricción, ya sea de desincorporación o en el ámbito de distribución en el mercado relevante de tequila.<sup>98</sup>

En esta perspectiva, a pesar de que el enfoque analítico para determinar el mercado relevante utilizado por la CFC fue adecuado, se cree que no había elementos suficientes para condicionar la fusión, principalmente por el lado del consumo. La reacción de la CFC corresponde más a una lógica de no rezagarse con respecto a las autoridades homólogas alrededor de mundo, que por un efecto real dañino en el mercado interno.<sup>99</sup>

<sup>98</sup> Las empresas Guinness y Gmet, por conducto de sus representantes legales, presentaron un recurso de reconsideración ante la CFC. No obstante, el pleno de la Comisión resolvió que dicho recurso era infundado y ratificó cada uno de los términos de la resolución original.

<sup>99</sup> La fusión entre Guinness y Gmet atrajo la atención internacional y distintos foros a nivel internacional, por lo que era muy atractivo para la CFC revisar el caso.



## V. Dimensión internacional de la política de competencia

---

La cada vez más marcada globalización de los mercados ha propiciado que las fusiones y la cartelización<sup>100</sup> de las grandes empresas a nivel internacional sean relevantes para la aplicación actual de la política de competencia de los países desarrollados.

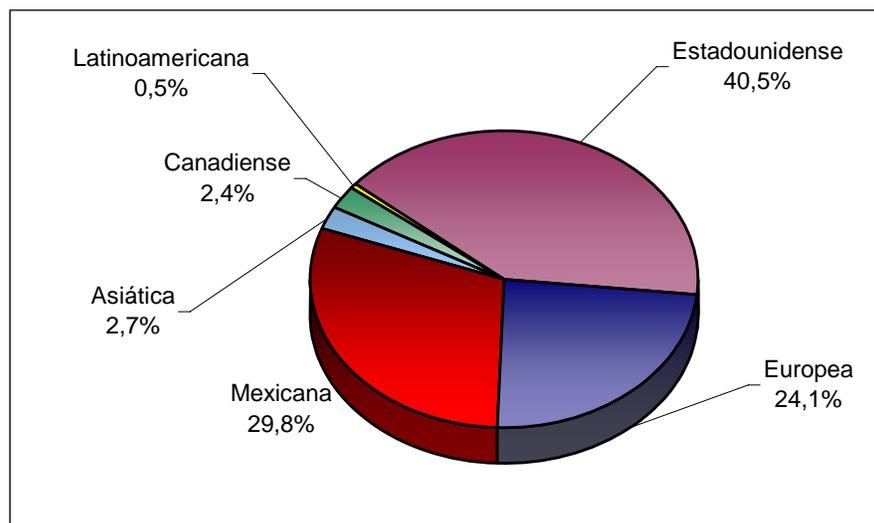
Con relación a México, se puede observar en el gráfico 9 que las empresas extranjeras (o multinacionales) han consolidado su posición en la economía mexicana por medio de un proceso intenso de fusiones en los últimos años.

Llama la atención el indicador de casos en los que participa al menos una empresa extranjera, 73% del total, es decir, la participación del capital extranjero por país de origen totalizó 618 casos.<sup>101</sup> Como lo muestra el gráfico 9, la mayor parte de las empresas adquirentes son de origen estadounidense (40,5% de las fusiones). En segundo lugar, las empresas con capital de origen nacional participan en 29,8% de las fusiones. Las empresas de origen europeo, en tercer lugar, lo hacen en 24,1% de las fusiones. En menor escala participan las empresas de origen asiático, canadiense y latinoamericano, con 2,7%, 2,4% y 0,5%, respectivamente, de las fusiones totales en México en el período 1997 a 2001.

---

<sup>100</sup> Los cárteles se conforman como resultado de la colusión explícita entre empresas que operan en condiciones de oligopolio y que, mediante un acuerdo entre ellas, pueden determinar precios, distribuirse los mercados, y otros ítems.

<sup>101</sup> Cabe aclarar que este rubro de 73% es sobre el total de 881 casos de fusiones revisados.

**MÉXICO: NACIONALIDAD DE LA EMPRESA ADQUIRIENTE EN LAS FUSIONES, 1997-2001**

**Fuente:** Elaboración propia con datos del SICMACEM.

**Nota:** La nacionalidad de las empresas se determinó con base en información contenida en las resoluciones. En los casos en los que la CFC no establece el origen y operación de la empresa, se realizó una investigación propia.

La presencia de una empresa extranjera no constituye un criterio económico explícito que rijan las decisiones de la CFC. La LFCE no especifica criterios para la evaluación de fusiones o prácticas monopolísticas donde participe al menos una empresa extranjera. Si bien la LFCE y su Reglamento permiten que la autoridad de competencia tenga jurisdicción para evaluar las subsidiarias de una empresa extranjera en México, no se establece la posibilidad de evaluar una fusión internacional, es decir, entre dos empresas extranjeras fuera del país, pero que por la naturaleza de la fusión puedan tener efectos en el mercado nacional. De forma similar, no existe la posibilidad de evaluar un cártel bajo las mismas circunstancias.

Así como existen muchas buenas razones económicas que justifiquen las fusiones o la formación de cárteles, también existen problemas desde el punto de vista de la política de competencia, en particular cuando la operación conlleva un incremento en el poder de mercado.<sup>102</sup> Por ejemplo, algunas fusiones internacionales pueden generar conflictos entre las autoridades de competencia. La fusión entre dos empresas estadounidenses —Boeing y McDonnell Douglas— en 1997 es ilustrativa al respecto. Esta operación fue analizada por las autoridades de Estados Unidos y de la Unión Europea de distintas maneras. En Estados Unidos la aprobaron al no percibir riesgos. En la Unión Europea se sometió a un detallado análisis antes de que fuera aprobada con diversas condiciones, entre ellas, el compromiso de parte de Boeing de eliminar los acuerdos de suministro exclusivo y el otorgar licencia de algunas patentes a otros productores de aeronaves.<sup>103</sup>

Otro ejemplo es la fusión de Kimberly-Clark y Scott Paper en 1995, que produjo efectos en varios países (entre ellos latinoamericanos, principalmente en México y en Costa Rica). En México las empresas operan en el sector de productos de papel y guata de celulosa. La CFC condicionó la concentración a que desincorporaran marcas y redujeran capacidad productiva.<sup>104</sup> En Costa Rica la

<sup>102</sup> Un tratamiento formal de efectos anticompetitivos derivados de fusiones internacionales se encuentra en Avalos y Ramírez (2003).

<sup>103</sup> Para una amplia exposición de este caso, véase Avalos y Melgoza (2002).

<sup>104</sup> Para mayor detalle sobre los efectos de la operación en México, puede verse CFC (1996: 23-27).

fusión afectó a los mercados de papel higiénico, servilletas, toallas de cocina y pañuelos faciales. La Comisión para Promoción de la Competencia en Costa Rica condicionó la transacción a que las empresas involucradas se comprometieran a mantener los mismos niveles de competencia.<sup>105</sup> Las autoridades de Estados Unidos (Comisión Federal de Comercio) y de la Unión Europea (Comisión Europea), actuando de manera independiente, coincidieron en la clasificación de los mercados relevantes de acuerdo con los distintos productos. Sin embargo, las autoridades difirieron en cuanto a la dimensión geográfica de los mercados, por lo que valoraron de distinta manera los problemas de competencia derivados de la fusión.

Para la Comisión Federal de Comercio de Estados Unidos existía un comercio considerable de productos de papel entre los países de la Unión Europea. La FTC determinó que el área de Europa Occidental constituía un mercado geográfico. No obstante, la Comisión Europea consideró que las islas de Irlanda y Gran Bretaña representaban un solo mercado geográfico y, por tanto, la fusión propuesta produciría una posición dominante en los mercados del papel higiénico y de los pañuelos faciales. La Comisión Europea determinó que las empresas debían desincorporar la marca “Kleenex” de papel higiénico propiedad de Kimberly Clark y la marca “Andrex” de pañuelos faciales propiedad de Scott Paper, en los mercados británico e irlandés. En tanto, la FTC ordenó la desincorporación de los negocios de pañuelos faciales y de toallas para limpieza de niños de Scott Paper.

Al igual que en el caso de Guinness y Grand Metropolitan, el de Kimberly-Clark y Scott Paper obligó a una intensa discusión entre los funcionarios de la Comisión Europea y su contraparte estadounidense, ya que dos empresas extranjeras se fusionaban fuera del país, pero tenían repercusiones en el mercado relevante en México a través de subsidiarias. No obstante, ambos reguladores utilizaron distintas definiciones de mercado por producto y cobertura geográfica para tomar sus resoluciones.

Ningún país latinoamericano, incluyendo México, ha extendido su autoridad para incluir la investigación de las operaciones entre firmas extranjeras, o entre firmas nacionales y extranjeras. No obstante, algunas leyes de competencia reclaman jurisdicción sobre fusiones internacionales.<sup>106</sup> Éste es el caso de Estados Unidos, cuyas autoridades pueden actuar para impedir que dos empresas extranjeras fusionen sus operaciones en ese país. De la misma manera, la Unión Europea puede reclamar jurisdicción extraterritorial en casos en que las acciones efectuadas por empresas extranjeras puedan tener efectos negativos en los mercados domésticos o en el mercado comunitario.

## Actividad internacional de la CFC

A raíz de la cada vez mayor presencia de fusiones con dimensión internacional, los gobiernos nacionales y organismos internacionales han comenzado a poner atención a la dimensión internacional de la política de competencia. Dicho aspecto ha propiciado un fuerte debate sobre sus posibles implicaciones económicas y sociales en los países.<sup>107</sup> Algunas autoridades nacionales de competencia se han dado a la tarea de examinar la conducta de los productores extranjeros. La

<sup>105</sup> Para mayor detalle sobre el plan de acción por parte de la autoridad de competencia, véase el estudio *Condiciones generales de Competencia: El caso de Costa Rica*, proyecto IDRC/CEPAL.

<sup>106</sup> Whish y Wood (1994) examinan nueve casos de fusiones internacionales en las que más de dos autoridades de competencia estuvieron involucradas en las investigaciones. Por ejemplo, la fusión entre Gillette y Wilkinson fue revisada por 14 autoridades nacionales de competencia.

<sup>107</sup> El interés no es nuevo. La dimensión internacional de la política de competencia ha sido tema de discusión por varios años; leyes y políticas de competencia estuvieron en la agenda de negociaciones para el establecimiento de una Organización Internacional de Comercio (OIT) después de la Segunda Guerra Mundial. Véase Davidow (1980) para una amplia discusión de los desarrollos en los decenios de 1960 y 1970. Asimismo, véase Hoekman (1997) para una discusión sobre varias opciones para crear un acuerdo multilateral sobre política de competencia. Bliss (1996) y Levinsohn (1996) proveen una introducción a los aspectos de política pública de competencia.

Organización Mundial de Comercio (OMC) ha puesto atención sobre los efectos de la dimensión internacional de la política de competencia. En la reunión ministerial de la OMC organizada en Singapur en diciembre de 1996, los países miembros decidieron establecer un Grupo de Trabajo con objeto de estudiar la interacción en la política comercial y la política de competencia.<sup>108</sup>

México no se exceptúa de esta tarea, ya que en los últimos años la actividad internacional de la CFC ha sido significativa y alcanzó la cúspide en el 2003, año en el cual el país fue sede de la Segunda Conferencia Anual de la Red Internacional de Competencia Económica (RICE).<sup>109</sup> La RICE se ha convertido en un foro internacional de debate para la política de competencia. Con la incorporación de Colombia, India, Kirguistán y Letonia en el 2003, actualmente la RICE está conformada por 75 autoridades de competencia del mundo.

La participación en foros y organismos internacionales ha sido una estrategia muy clara por parte de la CFC, no sólo para reforzar las tareas de abogacía y protección a la competencia, sino también para mantenerse actualizada respecto de las tendencias de políticas y legislación en materia de competencia. Recientemente ha participado en grupos de trabajo y negociación como la Organización Mundial de Comercio (OMC), la OCDE,<sup>110</sup> la RICE, el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC),<sup>111</sup> la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).<sup>112</sup>

No cabe duda que el accionar de la CFC en los diversos foros internacionales sobre política de competencia ha sido correcto y debe seguir fortaleciéndose en esa dirección. Sin embargo, se piensa que la influencia de la CFC en dichos foros tiene que ir más allá de la simple presencia, tiene que realizar una política más proactiva que reactiva en este terreno. Es decir, la actividad de la autoridad de competencia debe también darse en la esfera de propuestas y soluciones para prevenir posibles efectos anticompetitivos de fusiones internacionales o cárteles que tienen efectos transfronterizos. En esta materia, el papel de la CFC puede ser crucial, ya que a diferencia de otras economías subdesarrolladas cuenta con una experiencia vasta de casi una década. En este sentido, México puede ser interlocutor entre las economías subdesarrolladas que se encuentran en plena elaboración de sus leyes de competencia o de reciente implementación y los foros internacionales.

---

<sup>108</sup> Previamente a este Grupo de Trabajo, en 1992 fue establecido el Grupo de Trabajo Internacional sobre el Código Antimonopolio compuesto principalmente por un grupo de alemanes expertos en materia de política de competencia. Dicho grupo produjo un borrador titulado "International Antitrust Code", el cual fue planteado al pleno del GATT en el verano de 1993. Aunque dicho documento fue ampliamente criticado, tuvo éxito en llamar la atención sobre la dimensión internacional de la política de competencia (Trebilcock, 1996).

<sup>109</sup> La Conferencia Anual se celebró en Mérida, Yucatán, del 23 al 25 de junio de ese año, y contó con la asistencia de 123 representantes de 52 autoridades de competencia. En esa ocasión, el Presidente de la CFC fue elegido Presidente de este organismo internacional. El objetivo de la conferencia consistió en presentar los resultados de los tres proyectos encargados por el pleno en la Conferencia Anual de Nápoles en 2002: a) procedimiento de control de fusiones; b) la labor de abogacía por la competencia, y c) el desarrollo de las capacidades y la implementación de la política de competencia.

<sup>110</sup> Cabe señalar que la labor del Comité de Competencia de la OCDE es orientar y apoyar a los países miembros en materia de competencia. La idea es propiciar leyes de competencia robustas en el entendido de que una mayor competencia contribuye a impulsar el crecimiento económico, el empleo y la inversión.

<sup>111</sup> En el 2002 la CFC asumió la Presidencia del Grupo sobre Política de Competencia y Desregulación (CPDG) de la APEC. Actualmente en dicho Grupo se desarrollan paralelamente dos proyectos: el Programa de Capacitación para promover la Competencia Económica y la Iniciativa Conjunta APEC-OCDE para Reforma Regulatoria (véase CFC, 2003).

<sup>112</sup> Véase el *Informe de Competencia Económica 2003*.

## Acuerdos bilaterales

La profundización de las relaciones con otras autoridades de competencia del mundo quizá constituya la apuesta más fuerte de la CFC en materia de actividad internacional. La Comisión ha establecido acuerdos de cooperación con las autoridades de Estados Unidos y la Comisión Europea.<sup>113</sup> También logró firmar recientemente el acuerdo entre el Gobierno de México y el Gobierno de Canadá sobre la aplicación de sus leyes de competencia.<sup>114</sup> El acuerdo implica una mayor cooperación técnica respecto de la implementación de la ley entre las autoridades de competencia de ambos países.

Por otra parte, el tratado de libre comercio que México firmó con Uruguay en 2003 incluye un capítulo sobre la política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado. En la actualidad la CFC se encuentra en proceso de negociación para la firma de tres acuerdos con diversas autoridades de competencia: el Ministerio de la Federación Rusia para la Política Antimonopolio y de Apoyo a la Empresa; la Comisión de Comercio Leal de la República de Corea, y la autoridad de competencia en Chile.

---

<sup>113</sup> De acuerdo con la Comisión, en el 2003 se realizaron 29 notificaciones internacionales en el marco de dichos acuerdos entre las autoridades de competencia (CFC, 2003). Esencialmente estos acuerdos se restringen al intercambio de información clasificada por las autoridades como información pública.

<sup>114</sup> A principios del 2003 el Senado de la República ratificó la entrada en vigor de este acuerdo (véase *Diario Oficial de la Federación* del 24 de abril del 2003).



## VI. Conclusiones

---

En este trabajo se analiza la situación actual de la política de competencia en México. El examen realizado permite concluir que se han desarrollado instituciones e instrumentos adecuados, en pleno reconocimiento de la importancia que las condiciones de competencia tienen para el desarrollo económico de un país. Aunque en la práctica existen algunos obstáculos legales, institucionales y de implementación que dejan a la CFC con las manos atadas para combatir de manera efectiva los monopolios, la experiencia mexicana proporciona un punto de referencia relevante para otros países en desarrollo que se hallen en proceso de elaboración de sus respectivas instituciones y leyes de competencia.

Desde un punto de vista operativo, el sistema judicial es el principal obstáculo para la puesta en práctica efectiva de la política de competencia. Como lo ha evidenciado sobre todo el caso de Telmex, el proceso judicial en México ha afectado la aplicación de la política de competencia (principalmente retrasando los procesos) a través de los “amparos”. Existe el riesgo de que cualquier caso se estanque en el sistema judicial debido al recurso de amparo y la CFC no pueda hacer efectiva su política. Los problemas legales han limitado la recolección a únicamente 10% del total de las multas que ha impuesto la CFC desde su creación. Esto es muy preocupante si se considera que la lógica de las multas es desincentivar principalmente las prácticas monopolísticas absolutas. La lección que se deriva de esta situación es que se deben considerar los riesgos de los procesos judiciales dentro del diseño y la ejecución de la política de competencia. Por ejemplo, si una práctica monopolística relativa a través de depredación de precios

es muy difícil de demostrar, la autoridad debería de buscar otras formas de resolver el caso. Sin embargo, en el futuro será necesario permitir a las partes involucradas apelar las decisiones de implementación por parte de la CFC ante las cortes, pero las cortes no tendrían que ser la principal instancia de decisión.

La iniciativa de reforma a la LFCE presentada en 2005 es un primer paso para fortalecer las tareas cotidianas de la CFC a raíz de que la dota de mayor autonomía y margen de maniobra con respecto al diseño de su política de competencia. Con todo, es importante seguir trabajando y discutiendo mecanismos alternativos de implementación. El año 2005 puede ser buen momento para que el pleno de la cámara de diputados extienda la discusión sobre dicha reforma a otros agentes de la sociedad —tanto en el ámbito académico como profesional—, que por su experiencia podrían contribuir a mejorar la reforma propuesta.

Casos como los de la licitación del espectro radioeléctrico y el de Telmex demandan una coordinación eficaz entre las autoridades de competencia y reguladoras de los sectores. Gran parte de la abogacía de la competencia tiene que dedicarse a resaltar las áreas de acción de la CFC y de la autoridad reguladora, y aquellas en que pueden coordinarse para ser más efectivas y minimizar los potenciales conflictos.

Respecto de la política de investigaciones de prácticas monopolísticas, la experiencia mexicana nos enseña que debe ponerse atención especial en este rubro. La necesidad de crear una política explícita a través de la implementación de un sistema de monitoreo, no sólo de búsqueda de información, sino también su generación, es tarea prioritaria en el futuro inmediato. Se tiene que buscar y garantizar una implementación de la política de competencia en materia de prácticas monopolísticas proactiva más que reactiva.

Por otra parte, la evidencia empírica demuestra que la mayor parte de la actividad de fusiones presenta un patrón de agrupamiento (*clustering merger activity*) en sectores particulares tales como las llamadas industrias de infraestructura (*utility industries*), telecomunicaciones, electricidad, agua y distribución de gas, y sectores como financiero, manufacturas, distribución de bienes y alojamiento temporal y preparación de alimentos y bebidas. Por otra parte, los mercados relevantes con mayor nivel de concentración fueron banca múltiple, producción y comercialización de tequila, servicio de hospedaje y actividades conexas, Afores y Siafores, servicios de aseguramiento contra vida, accidentes, enfermedades y daños, servicios de generación y cogeneración de energía eléctrica y supermercados.

Poco se sabe sobre los criterios de evaluación y el peso de cada uno de ellos en los procesos de decisión dentro de la autoridad de competencia. En particular, en el presente estudio se ha argumentado que el proceso de decisión de la CFC puede ser explicado mediante un modelo *probit*. Los resultados indican que pocos de los criterios sobre fusiones contenidos en la LFCE y su reglamento parecen tener influencia en las decisiones de la autoridad de competencia. Solamente tres variables ejercían un impacto estadístico significativo en los resultados: el índice de Herfindahl-Hirschman (*HHI*), barreras a la entrada y la relación patrimonial.

También existe evidencia de que la Comisión toma en cuenta formas interactivas entre los factores. En particular, destaca la interacción entre las variables *HHI* y el nivel de competencia de las importaciones, la cual tiene un impacto positivo significativo en la probabilidad de aprobar una fusión. La lógica de esta combinación de factores es que niveles altos del índice *HHI* no son evidencia de falta de competencia si existe una apertura del mercado a las importaciones. Las ganancias de eficiencia, criterio sobre fusiones que juega a favor de las empresas, parece tener un papel insignificante en el proceso de decisión. A pesar de que la CFC reconoce que la fusión mejorará la eficiencia económica, no parece beneficiar consistentemente a las empresas que notifican su intención de fusionarse, pues no tiene una metodología para poder cuantificar este posible avance. Sin embargo, resulta más sorprendente que factores (presencia de empresas

extranjeras) que no aparecen explícitamente en los criterios de fusiones tengan un efecto estadístico significativo en las decisiones de la Comisión.

Aun cuando los criterios establecidos en las fusiones determinan que ambos índices, Herfindahl-Hirschman y Dominancia, son empleados como medidas de estructura de mercado, los resultados sugieren que la Comisión ha estado inclinada a valorar más el índice de Herfindahl-Hirschman como medida de poder de mercado. Inclusive, pese a que también los criterios sobre fusiones mencionan que las participaciones de mercado son empleadas para medir la estructura de mercado, no establecen clasificaciones para éstas. Sin embargo, los resultados sugieren que el nivel de participaciones tiene un impacto relevante en las decisiones.

Sin embargo, no hay evidencia de que niveles altos del índice Herfindahl-Hirschman o participaciones de mercado constituyan un problema para las empresas que buscan fusionarse. Las fusiones que rebasaron los umbrales establecidos por la propia Comisión tuvieron altas probabilidades de ser aprobadas. En la mayoría de estos casos el factor de competencia proveniente de importaciones fue el contrapeso que la CFC consideró para aprobar las fusiones a pesar de los altos niveles de concentración, lo cual indica que también la CFC ya no se basa mayormente en el índice de Herfindahl-Hirschman para analizar problemas de competencia.

Este estudio ha documentado, a través del caso de México, la importancia que puede tener para los países la dimensión internacional de la política de competencia. Aun cuando diversos países cuentan con leyes que permiten una defensa ante los efectos extraterritoriales de las concentraciones, falta aún uniformar criterios y ampliar los canales de cooperación. Todo apunta a que se mantendrá la tendencia a una mayor globalización de las actividades económicas. El gran dinamismo del comercio y las inversiones transnacionales demandarán una mayor coordinación de las autoridades nacionales mediante su participación en grupos de trabajo y en organismos multilaterales. De esta manera, es de esperarse que en los próximos años ocurran adecuaciones en el ámbito legal con el propósito de prevenir y remediar los efectos anticompetitivos de concentraciones internacionales o que tienen efectos transfronterizos. Los mecanismos de cooperación internacional bilateral con los países con los que se hayan suscrito acuerdos de libre comercio también son un ámbito importante para desarrollar mecanismos de prevención. En el caso de México, los acuerdos que ha firmado con varios países (en especial, Estados Unidos y Canadá) se han traducido en una mayor cooperación e intercambio de información, así como mayor actualización, lo cual ha permitido una mejora sustancial en el desempeño de la CFC.

Actualmente es difícil determinar si las fusiones internacionales han beneficiado o no a la región (incluyendo a México), además de que escasean los estudios de nivel micro que midan el impacto en el bienestar social. Sin embargo, este fenómeno tan marcado de empresas extranjeras altamente concentradas en las industrias de la región debería de constituir un foco de atención para que se discuta con seriedad la incorporación explícita del tema en el diseño e implementación de la política de competencia como ocurre en otros países, sobre todo en la mayoría de los miembros de la OCDE.



## Bibliografía

---

- Andrade, G., M. Mitchell y E. Stafford (2001), “New evidence and perspectives on mergers”, *Journal of Economics Perspectives*, Vol. 15, N° 2, pp. 103-120.
- Alberro, S. (2004), “Apertura, competencia y competitividad del sector energético: electricidad y gas natural”, en Comisión Federal de Competencia, *Competencia económica en México*, México, Editorial Porrúa.
- Amato, G. (1997), *Antitrust and the Bounds of Power. The Dilemma of Liberal Democracy*, edición Oxford, Hart Publishers.
- Avalos, B. M. y J. C. Ramírez (2003), “International trade and merger policy”, *Documento de Trabajo*, N° 280, División de Economía, CIDE.
- Avalos, B. M. (2002), “Essays on merger policy”, *Doctoral Dissertation*, Reino Unido, University of Essex.
- Avalos, B. M. y N. J. Melgoza (2002), “Concentraciones internacionales y aplicación de leyes de competencia”, Comisión Federal de Competencia, *Gaceta de Competencia Económica*, año 5, México, pp. 17-51.
- Baker, J. B. (1997), “Product differentiation: Contemporary empirical merger analysis”, *George Mason Law Review*, Vol. 5, N° 347, pp. 347-361.
- Banco Mundial-OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (1997), “Competition policy in a global economy: A Latin American perspective: Interpretative summary of the conference Emerging Market Economy”, Forum Buenos Aires, Argentina, 28-30 de octubre de 1996, París.
- Bergman, M., M. Jakobsson y C. Razo (2003), “An econometric analysis of the european commission's merger decisions”, *Working Papers Series*, Department of Economics, Uppsala University.
- Bliss, C. (1996), “Trade and competition control”, en: J. Bhagwati y R. E. Hudec (editores), *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?*, MIT Press, Cambridge, Ma.

- Campbell, A. N. y M. J. Trebilcock (1997), "Interjurisdictional conflict in merger review", en L. Waverman, W. S. Comanor y A. Goto (editores), *Competition Policy in Global Economy, Modalities for Cooperation*, Londres, Routledge, p. 501.
- \_\_\_ (1993), "International merger review: Problems of multi-jurisdictional conflict", en E. Kantzenbach, H. E. Scharrer y L. Waverman (editores), *Competition Policy in an Interdependent World Economy*, Baden-Baden, Alemania, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Carlsson, K., Erik Söderlind y M. Ulriksson (1999), *Konkurrenslagen, en kommentar*, Estocolmo, Norstedts.
- Church, J. R. y R. Ware (2000), *Industrial Organization: A Strategic Approach*, edición United States of America, Irwin McGraw-Hill.
- Coate, M. B. y F. S. Mc Chesney (1992), "Empirical Evidence on FTC enforcement of the merger guidelines", *Economic Inquiry*, Vol. XXX, pp. 277-293.
- Coate, M. B., R. S. Higgins y F. S. Mc Chesney (1990), "Bureaucracy and politics in FTC merger challenges", *Journal of Law and Economics*, Vol. XXXIII, octubre, pp. 463-483.
- CFC (Comisión Federal de Competencia) (2004a), *Informe anual de competencia económica*, México.
- \_\_\_ (2004b), *Competencia económica en México*, México, Editorial Porrúa.
- \_\_\_ (2004c), *La primera década de la Comisión Federal de Competencia*, México.
- \_\_\_ (2003), *Informe anual de competencia económica*, México.
- \_\_\_ (2002), *Informe anual de competencia económica*, México.
- \_\_\_ (2001), *Informe anual de competencia económica*, México.
- \_\_\_ (2000), *Informe anual de competencia económica*, México.
- \_\_\_ (1999), *Informe anual de competencia económica*, México.
- \_\_\_ (1998), *Informe anual de competencia económica*, México.
- \_\_\_ (1998-2001), *Gaceta de competencia económica*, Vol. 1 al 10, México.
- \_\_\_ (1997), *Informe anual de competencia económica*, México.
- \_\_\_ (1996), *Informe anual de competencia económica*, México.
- Davidow, J. (1980), "Multinationals, host governments and regulation of restrictive business practices", *Columbia Journal of World Business*, Vol. 15, N° 2, pp.14-19.
- Davies, S. W. y N. L. Driffield (1998), *Monopoly Policy in the UK: Assessing the Evidence*, Cheltenham Edward Elgar.
- Davies, S. W., N. L. Driffield y R. Clarke (1999), "Monopoly in the UK: What determines whether the MMC finds against the investigated firms?", *The Journal of Industrial Economics*, Vol. XLVII, N° 3, pp. 263-283.
- Davies Steve, Ian Miles, Reinhilde Veugelers y Commission of the European Communities Directorate-General Enterprise (2000), *European competitiveness report 2000*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, Edinburgo, Nottingham, Trinity College, Dublin.
- Fair Trade Commission (1991), *The Antimonopoly Act Guidelines Concerning Distribution Systems and Business Practices*, Tokio, Fair Trade Commission.
- Farrell, J. y C. Shapiro (1990), "Horizontal mergers: an equilibrium analysis", *American Economic Review*, 80, pp.107-126.
- Fingleton, J., E. Fox, D. Neven y P. Seabright (1996), *Competition Policy and the Transformation of Central Europe*, Centre for Economic Policy Research.
- Fisher, F. M. (1987), "Horizontal mergers: Triage and treatment", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 1, N° 2, pp. 23-40.
- Froeb, L. M. y G. J. Werden (1996), "Simulating the effects of mergers among noncooperative oligopolists", en H. R. Varian (editor), *Computational Economics and Finance Modelling and Analysis with Mathematica*, Nueva York, Inc. TELOS.
- García de Alba, Sergio (1990), "Un enfoque para medir la concentración industrial y su aplicación para el caso de México", *El Trimestre Económico*, Vol. 2, N° 57, pp. 317-341.
- García Rodríguez, S. (1995), "Mexico's new institutional framework for antitrust enforcement", *DePaul Law Review* 1149.
- Greene, W. H. (1990), *Econometric Analysis*, Londres, Collier Macmillan.
- Hausman, J. A. y G. K. Leonard (1997), "Product differentiation: Economics analysis of differentiated products mergers using real world data", *George Mason Law Review*, Vol. 5, N° 321, pp. 321-346.
- Hay George A. y G. J. Werden (1993), "Horizontal mergers: Law, policy, and economics", *American Economic Review*, N° 83, pp. 173-177.

- Hoekman, B. (1997), “Competition policy and the global trading system”, *The World Economy*, Vol. 20, pp. 383-406.
- Jacquemin, A. (1993), “The International dimension of European competition policy”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, pp. 92-101.
- Jacquemin, A., P. J. Lloyd, P. K. M. Tharakan y Waelbroeck (1998), “Competition policy in an international setting: the way ahead”, *World Economy*, Vol. 42, pp. 320-350.
- Katzmann, R. A. (1980), “Federal Trade Commission”, en J. K. Wilson (editor) *The Politics of Regulation*, Nueva York, Basic Books.
- Knemani, R. S. y D. M. Shapiro (1993), “An empirical analysis of Canadian merger policy”, *The Journal of Industrial Economics*, Vol. 41, pp. 161-177.
- Levinsohn, J. (1996), “Competition policy and international trade”, en J. Bhagwati y R. E. Hudec (editores), *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?*, Volumen one: Economic analysis, Cambridge, Ma., MIT Press.
- Levy, S. (2000), “Observaciones sobre la nueva legislación de competencia económica en México”, en Ramiro Tovar (editor), *Lecturas en regulación económica y política de competencia*, México, ITAM, Grupo Editorial Porrúa, pp. 167-179.
- MacFadden, D. L. (1984), “Econometric Analysis of Qualitative Response Models”, en Z. Griliches y M. D. Intriligator (editores), *Handbook of Econometrics*, Elsevier Science Publishers, pp. 1396-1446.
- Maddala, G. (1983), *Limited Dependent and Qualitative Variables in Econometrics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Merino, J. G. (1999), *Mexico’s Competition Law and the Federal Competition Commission*, Kennedy School of Government, Case Program, N° CR15-99-1486.0, pp. 1-18.
- Nevo, A. (2000), “Mergers with differentiated products: The case of the ready-to-eat cereal industry”, *RAND Journal of Economics*, Vol. 31, N° 3, pp. 395-421.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2004), *Report on Regulatory Reform: Regulatory Reform in Mexico*, París.
- \_\_\_ (2003), *Hard Core Cartels: Recent Progress and Challenges Ahead*, París.
- \_\_\_ (2000), *Report on Regulatory Reform: Regulatory Reform in Mexico*, París.
- Pinkse, J. y M. E. Slade (2001), “Mergers, brand competition, and the price of a pint”, *Discussion Paper*, N° 00-05, Department of Economics, University of British Columbia.
- Posner, R. A. (1970), “A statistical study of antitrust enforcement”, *Journal of Law and Economics*, N° 13, pp. 365-426.
- Ramsey, B. (2003), *An Evaluation of Competition Policy in Mexico*, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), México.
- Rey, P. (2001), “Towards a theory of competition policy”, *IDEI*, University of Toulouse, inédito.
- Roach, K. y M. Trebilcock (1996), *Private Party Access to the Competition Tribunal*, Faculty of Law University of Toronto, Hull, Quebec.
- Rodríguez, A. E. (1999), “The Lessons of Mexico’s antitrust initiative”, en M. Naim y J. Tulchin (editores.), *Competition policy, deregulation, and modernization in Latin America*, Londres, Lynne Rienner Publishers.
- Roller, L. H., J. Stennek y F. Verboven (1999), “Efficiency gains from mergers”, *CEPR, Report for European Commission*, DGII.
- Scherer, F. M. (1994), *Competition Policy for an Integrated World Economy*, Washington, D. C., The Brookings Institute.
- Singh, A. (2002), “Competition and competition policy in emerging markets: International and developmental dimensions”, *G-24 Discussion Paper*, N° 18, París, OCDE.
- Strong, N., A. Bollard y M. Pickford (2000), “Defining market dominance: A study of antitrust decisions on business acquisitions in New Zealand”, *Review of Industrial Organization*, N° 17, pp. 209-227.
- Tovar, R. L. (2004), “Política de competencia y regulación en el sector telecomunicaciones”, en Comisión Federal de Competencia (editor), *Competencia Económica en México*, México, Editorial Porrúa.
- \_\_\_ (2000), *Lecturas en Regulación Económica y Política de Competencia*, edición México, Miguel Ángel Porrúa.
- Trebilcock, M. J. (1996), “Reconciling competition laws and trade policies: A new challenge to international cooperation”, en G. B. Doern y S. Wilks S. (editores), *Comparative Competition Policy: National Institution in a Global Market*, Oxford, Clarendon Press.

- Viscusi, W. K., J. M. Vernon y J. E. Harrington (2000), *Economics of Regulation and Antitrust*, tercera edición., Cambridge, Mass., MIT Press.
- Weir, C. (1993), "Merger policy and competition: Analysis of the monopolies and mergers commission's decisions", *Applied Economics*, N° 25, pp. 57-66.
- \_\_\_ (1992), "Monopolies and mergers commission, merger reports and the public interest: A probit analysis", *Applied Economics*, N° 24, pp. 27-34.
- Werden, G. y L. Froeb (1994), "The effects of mergers in differentiated products industries: Logit demand and merger policy", *Journal of Law, Economics and Organisation*, Vol. 10, N° 2.
- Whish, R. y D. Wood (1994), *Mergers Cases in the Real World: A Study of Control Procedures*, París.
- White, L. J. (1987), "Antitrust and merger policy: A review and critique", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 1, N° 2, pp.13-22.
- Williamson, O. E. (1968), Economies as an antitrust defense: The welfare tradeoffs, *American Economic Review*, 58, pp. 18-36.



Serie

 OFICINA  
 SUBREGIONAL  
 DE LA CEPAL  
 EN  
 MÉXICO

CEPAL

estudios y perspectivas

## Números publicados

1. Un análisis de la competitividad de las exportaciones de prendas de vestir de Centroamérica utilizando los programas y la metodología CAN y MAGIC, Enrique Dussel Peters (LC/L.1520-P; (LC/MEX/L.458/Rev.1)), N° de venta: S.01.II.G.63, 2001. [www](#)
2. Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica, Fernando Rello (LC/L.1585-P; (LC/MEX/L.482)), N° de venta: S.01.II.G.128, 2001. [www](#)
3. Un análisis del Tratado de Libre Comercio entre el Triángulo del Norte y México, Esteban Pérez, Ricardo Zapata, Enrique Cortés y Manuel Villalobos (LC/L.1605-P; (LC/MEX/L.484)), N° de venta: S.01.II.G.145, 2001. [www](#)
4. Debt for Nature: A Swap whose Time has Gone?, Raghendra Jha y Claudia Schatan (LC/L.1635-P; (LC/MEX/L.497)), Sales N° E.01.II.G.173, 2001. [www](#)
5. Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano, René Antonio Hernández (LC/L.1637-P; (LC/MEX/L.499)), N° de venta: S.01.II.G.175, 2001. [www](#)
6. Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano, Ricardo Zapata y Esteban Pérez (LC/L.1643-P; (LC/MEX/L.500)), N° de venta: S.01.II.G.183, 2001. [www](#)
7. Libre mercado y agricultura: Efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México, Fernando Rello y Yolanda Trápaga (LC/L.1668-P; (LC/MEX/L.502)), N° de venta: S.01.II.G.203, 2001. [www](#)
8. Istmo Centroamericano: Evolución económica durante 2001 (Evaluación preliminar) (LC/L.1712-P; (LC/MEX/L.513)), N° de venta: S.02.II.G.22, 2002. [www](#)
9. Centroamérica: El impacto de la caída de los precios del café, Margarita Flores, Adrián Bratescu, José Octavio Martínez, Jorge A. Oviedo y Alicia Acosta (LC/L.1725-P; (LC/MEX/L.517)), N° de venta: S.02.II.G.35, 2002. [www](#)
10. Foreign Investment in Mexico after Economic Reform, Jorge Máttar, Juan Carlos Moreno-Brid y Wilson Peres (LC/L.1769-P; (LC/MEX/L.535-P)), Sales N° E.02.II.G.84, 2002. [www](#)
11. Políticas de competencia y de regulación en el Istmo Centroamericano, René Antonio Hernández y Claudia Schatan (LC/L.1806-P; (LC/MEX/L.544)), N° de venta: S.02.II.G.117, 2002. [www](#)
12. The Mexican Maquila Industry and the Environment; An Overview of the Issues, Per Stromberg (LC/L.1811-P; (LC/MEX/L.548)), Sales N° E.02.II.G.122, 2002. [www](#)
13. Condiciones de competencia en el contexto internacional: Cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica, Claudia Schatan y Marcos Avalos (LC/L.1958-P; (LC/MEX/L.569)), N° de venta: S.03.II.G.115, 2003. [www](#)
14. Vulnerabilidad social y políticas públicas, Ana Sojo (LC/L.2080-P; (LC/MEX/L.601)), N° de venta: S.04.II.G.21, 2004. [www](#)
15. Descentralización a escala municipal en México: La inversión en infraestructura social, Alberto Díaz Cayeros y Sergio Silva Castañeda (LC/L.2088-P; (LC/MEX/L.594/Rev.1)), N° de venta: S.04.II.G.28, 2004. [www](#)
16. La industria maquiladora electrónica en la frontera norte de México y el medio ambiente, Claudia Schatan y Liliana Castilleja (LC/L.2098-P; (LC/MEX/L.585/Rev.1)), N° de venta: S.04.II.G.35, 2004. [www](#)
17. Pequeñas empresas, productos étnicos y de nostalgia: Oportunidades en el mercado internacional, Miriam Cruz, Carlos López Cerdán y Claudia Schatan (LC/L.2096-P; (LC/MEX/L.589/Rev.1)), N° de venta: S.04.II.G.33, 2004. [www](#)
18. El crecimiento económico en México y Centroamérica: Desempeño reciente y perspectivas, Jaime Ros (LC/L.2124-P; (LC/MEX/L.611)), N° de venta: S.04.II.G.48, 2004. [www](#)
19. Emergence de l'euro: Implications pour l'Amérique Latine et les Caraïbes, Hubert Escaith, y Carlos Quenan (LC/L.2131-P; (LC/MEX/L.608)), N° de venta: F.04.II.G.61, 2004. [www](#)
20. Los inmigrantes mexicanos, salvadoreños y dominicanos en el mercado laboral estadounidense. Las brechas de género en los años 1990 y 2000, Sarah Gammage y John Schmitt (LC/L.2146-P; (LC/MEX/L.614)), N° de venta: S.04.II.G.71, 2004. [www](#)
21. Competitividad centroamericana, Jorge Mario Martínez Piva y Enrique Cortés (LC/L.2152-P; (LC/MEX/L.613)), N° de venta: S.04.II.G.80, 2004. [www](#)
22. Regulación y competencia de las telecomunicaciones en Centroamérica: Un análisis comparativo, Eugenio Rivera (LC/L.2153-P; (LC/MEX/L.615)), N° de venta: S.04.II.G.81, 2004. [www](#)

23. Haití: Antecedentes económicos y sociales, Randolph Gilbert (LC/L.2167-P; (LC/MEX/L.617)), N° de venta: S.04.II.G.96, 2004. [www](#)
24. Propuestas de política para mejorar la competitividad y la diversificación de la industria maquiladora de exportación en Honduras ante los retos del CAFTA, Enrique Dussel Peters (LC/L.2178-P (LC/MEX/L.619)), N°. de venta: S.04.II.G.105, 2004. [www](#)
25. Comunidad Andina: Un estudio de su competitividad exportadora, Martha Cordero (LC/L.2253-P; (LC/MEX/L.647)), N° de venta: S.05.II.G.10, 2005. [www](#)
26. Más allá del consenso de Washington: Una agenda de desarrollo para América Latina, José Antonio Ocampo (LC/L.2258-P (LC/MEX/L.651)), N° de venta: S.05.II.G.10, 2005. [www](#)
27. Los regímenes de la inversión extranjera directa y sus regulaciones ambientales en México y Chile, Mauricio Rodas Espinel (LC/L.2262-P (LC/MEX/L.652)), N° de venta: S.05.II.G.18, 2005. [www](#)
28. La economía cubana desde el siglo XVI al XX: Del colonialismo al socialismo con mercado, Jesús M. García Molina (LC/L.2263-P (LC/MEX/L.653)), N° de venta: S.05.II.G.19, 2005. [www](#)
29. El desempleo en América Latina desde 1990, Jaime Ros (LC/L.2265-P (LC/MEX/L.654)), N° de venta: S.05.II.G.29, 2005. [www](#)
30. El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Andrés Rosenzweig (LC/L.2289-P (LC/MEX/L.650/Rev.1)), N° de venta: S.05.II.G.40, 2005. [www](#)
31. El efecto del TLCAN sobre las importaciones agropecuarias estadounidenses provenientes de México, José Alberto Cuéllar Álvarez (LC/L.2307-P (LC/MEX/L.649/Rev.1)), N° de venta S.05.II.G.56, 2005. [www](#)
32. La economía cubana a inicios del siglo XXI: Desafíos y oportunidades de la globalización, Jesús M. García Molina (LC/L.2313-P (LC/MEX/L.659)), N° de venta: S.05.II.G.61, 2005. [www](#)
33. La reforma monetaria en Cuba, Jesús M. García Molina (LC/L.2314-P (LC/MEX/L.660)) N° de venta: S.95.II.G.62, 2005. [www](#)
34. El Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos: Implicaciones fiscales para los países centroamericanos, Igor Paunovic (LC/L.2315-P (LC/MEX/L.661)), N° de venta: S.05.II.G.63, 2005. [www](#)
35. The 2004 hurricanes in the Caribbean and the Tsunami in the Indian Ocean, Lessons and policy challenges for development and disaster reduction, Ricardo Zapata Martí (LC/L.2340-P (LC/MEX/L.672)), N° de venta: E.05.II.G.106, 2005. [www](#)
36. Reformas económicas, régimen cambiario y choques externos: Efectos en el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras, Marco Vinicio Sánchez Cantillo (LC/L.2370-P (LC/MEX/L.673)), N° de venta: S.05.II.G.111, 2005. [www](#)
37. Condiciones generales de competencia en Panamá, Marco A. Fernández B. (LC/L.2394-P (LC/MEX/L.677)), N° de venta: S.05.II.G.137, 2005. [www](#)
38. Agir ensemble pour une gestion plus efficace des services de l'eau potable et l'assainissement en Haïti, Lilian Saade (LC/L.2395-P (LC/MEX/L.680)), N° de venta: F.05.II.G.138, 2005. [www](#)
39. La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina, Alejandra González-Rossetti (LC/L.2412-P (LC/MEX/L.684)), N° de venta: S.05.II.G.159, 2005. [www](#)
40. Cooperación ambiental en el NAFTA y perspectivas para el DR-CAFTA, Claudia Schatan y Carlos Muñoz Villarreal (LC/L.2413-P (LC/MEX/L.689)), N° de venta: S.05.II.G.160, 2005. [www](#)
41. Los mercados en el Istmo Centroamericano: ¿qué ha pasado con la competencia?, Claudia Schatan y Eugenio Rivera (LC/L.2478-P (LC/MEX/L.695)), N° de venta: S.06.II.G.5, 2005. [www](#)
42. Mexico: Economic growth, exports and industrial performance after NAFTA, Juan Carlos Moreno-Brid, Juan Carlos Rivas Valdivia y Jesús Santamaría (LC/L.2479-P (LC/MEX/L.700)), N° de venta: E.06.II.G.6, 2005. [www](#)
43. Income inequality in Central America, Dominican Republic and Mexico: Assessing the importance of individual and household characteristics, Matthew Hammill (LC/L.2480-P (LC/MEX/L.701)), N° de venta: E.06.II.G.7, 2005. [www](#)
44. La garantía de prestaciones en salud en América Latina. Equidad y reorganización de los cuasimercados a inicios del milenio, Ana Sojo (LC/L.2484-P (LC/MEX/L.708)), N° de venta: S.06.II.G.9, 2006. [www](#)
45. Características de los hogares y de su principal perceptor de ingresos en Centroamérica, México y la República Dominicana: su papel en la desigualdad del ingreso, Matthew Hammill (LC/L.2499-P (LC/MEX/L.709)), N° de venta: S.06.II.G.31, 2006. [www](#)
46. El Istmo Centroamericano durante el período 1990-2002: Los efectos de la volatilidad del crecimiento en el empleo, los salarios reales, el gasto público social, la pobreza y la distribución del ingreso, Pablo Sauma (LC/L.2500-P (LC/MEX/L.710)), N° de venta: S.06.II.G.32, 2006. [www](#)
47. Matriz de contabilidad social (MCS) 2002 de Costa Rica, y los fundamentos metodológicos de su construcción, Marco Vinicio Sánchez (LC/L.2514-P (LC/MEX/L.712)), N° de venta: S.06.II.G.40, 2006. [www](#)
48. Condiciones generales de competencia: el caso de México, Marcos Avalos (LC/L.2535-P (LC/MEX/L.711/Rev.1)), N° de venta: S.06.II.G.62, 2006. [www](#)

- 
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Biblioteca de la Sede Subregional de la CEPAL en México, Presidente Masaryk N° 29 – 4° piso, 11570 México, D. F., Fax (52) 55-31-11-51, biblioteca.cepal@un.org.mx
  - [www](http://www.cepal.org.mx) : Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org.mx>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....