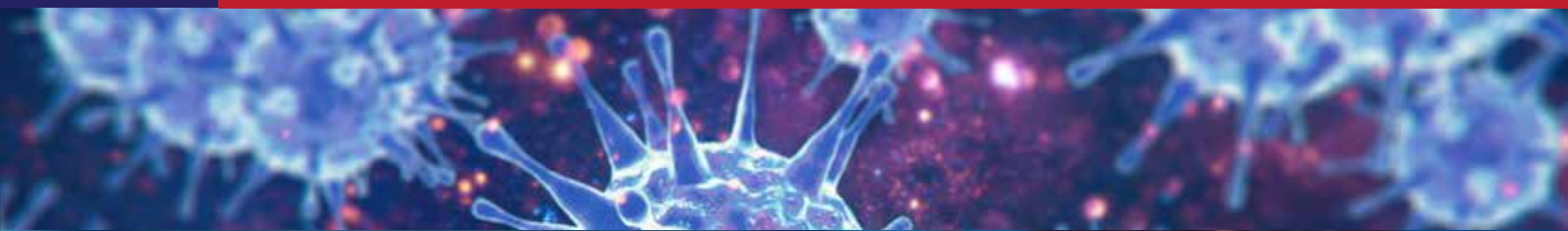


# Las instituciones de competencia en **México** ante el **COVID-19** y la **recuperación económica**

Ignacio Navarro



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

Documentos de Proyectos

# Las instituciones de competencia en México ante el COVID-19 y la recuperación económica

Ignacio Navarro



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Ignacio Navarro, Consultor de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades previstas en el proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo "Global initiative towards post COVID-19 resurgence of the MSME sector" (eje "acceso a mercados").

El autor agradece los comentarios de Wilson Peres, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2021/14  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2021  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.21-00018

Esta publicación debe citarse como: I. Navarro, "Las instituciones de competencia en México ante el COVID-19 y la recuperación económica", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/14), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

<b>Introducción</b> .....	5
<b>I. El problema de acceso a mercados de las Pymes como resultado de la pandemia</b> .....	7
A. Los retos de la digitalización .....	8
<b>II. Entorno institucional de la competencia</b> .....	13
A. COFECE .....	14
B. Instituto Federal de Telecomunicaciones .....	16
C. INAI.....	16
D. Secretaría de Economía (SE) .....	17
E. Procuraduría Federal del Consumidor .....	20
F. Marco normativo.....	20
<b>III. Acciones y políticas de apoyo a Pymes durante la pandemia y en la recuperación</b> .....	29
A. COFECE .....	29
1. Actuaciones en Mercados digitales .....	29
2. Aplicación de la ley de competencia en mercados digitales .....	32
3. Acciones para enfrentar la pandemia.....	34
B. Instituto Federal de Telecomunicaciones .....	37
1. Reporte “Estrategia IFT 2020-2024. Hoja de Ruta Preliminar” .....	37
2. Infraestructura.....	38
3. Mercados digitales.....	39
4. Acciones para enfrentar la pandemia.....	40
C. Secretaría de Economía.....	40
1. Créditos.....	40
2. Capacitación para enfrentar la crisis .....	41
D. Coordinación de acciones y políticas en la economía digital .....	41

1.	División de facultades entre COFECE y el IFT .....	41
2.	Coordinación entre COFECE, IFT e INAI .....	43
<b>IV.</b>	<b>Hacia adelante</b> .....	<b>45</b>
A.	Lecciones aprendidas .....	45
B.	Conclusiones .....	46
C.	Recomendaciones de política .....	47
	<b>Bibliografía</b> .....	<b>49</b>

#### **Cuadro**

Cuadro 1	Actividades que llevan a cabo las empresas con internet fijo .....	9
----------	--	---

#### **Gráfico**

Gráfico 1	Líneas y accesos de los servicios fijos de telecomunicaciones por cada 100 hogares .....	10
-----------	--	----

#### **Recuadros**

Recuadro 1	Procedimientos de investigación solicitados por la Secretaría de Economía .....	19
Recuadro 2	Preocupaciones que despiertan los mercados digitales en materia de política de competencia .....	21
Recuadro 3	Características de mercados digitales que dificultan introducir competencia .....	31

## Introducción

La pandemia producto del COVID-19 ha significado una fuerte contracción de la actividad económica ya que la principal medida que se adoptó para controlar la propagación del virus fue una fuerte restricción de las actividades productivas.

El efecto más fuerte de las restricciones se resintió entre marzo y mayo de 2020, lo que provocó una caída sin precedente de 18,9% anual en el Producto Interno Bruto en el segundo trimestre de 2020, comparado con el mismo trimestre del año anterior (INEGI, 2020a).

En junio de 2020 se empezaron a retirar paulatinamente las restricciones a las actividades económicas, pero es previsible que estas sigan desarrollándose de manera restringida en tanto no se cuente con una vacuna que permita volver a la normalidad. Como consecuencia de las restricciones a la actividad económica, el PIB de 2020 se redujo 8.5% respecto de 2019, la caída más profunda del PIB desde la gran depresión (INEGI, 2020a).

Para superar la crisis, las empresas han dirigido sus esfuerzos a incursionar o incrementar sus ventas en línea y digitalizar sus procesos internos para mejorar su productividad. En este contexto, el objetivo de este reporte es documentar las acciones que las autoridades de competencia en México están realizando para apoyar a las Pymes a enfrentar la crisis económica, en un contexto de digitalización creciente.

Este trabajo está dividido en cuatro capítulos. En el primer capítulo se plantea la problemática de acceso a mercados de las Pymes y el gran reto de política pública de crear y mantener condiciones de competencia adecuadas para que las empresas, particularmente las Pymes, cuenten con un campo parejo en el acceso a mercados. El segundo capítulo describe el entorno institucional de la competencia en México, es decir, quién participa en la promoción y vigilancia de la competencia, en este capítulo también se analizan los elementos más importantes con que cuenta la Ley Federal de Competencia Económica para procurar condiciones de competencia en mercados digitales. El tercer capítulo describe las acciones y políticas de apoyo que las autoridades de competencia han implementado para apoyar a las Pymes a superar la crisis. Finalmente, el cuarto capítulo presenta las conclusiones del trabajo y algunas recomendaciones de política que podrían ser útiles para ayudar a las empresas a enfrentar la pandemia.





## I. El problema de acceso a mercados de las Pymes como resultado de la pandemia

La restricción a las actividades económicas como resultado de la pandemia por coronavirus ha trastocado los procesos productivos de las empresas, ya que estas han tenido que enfrentar simultáneamente cambios muy importantes tanto por el lado de la demanda como de la oferta.

Por el lado de la demanda, el cierre de actividades, en primer lugar, ha causado la pérdida de ingresos de los trabajadores que, junto con la incertidumbre acerca de la duración de la pandemia, se ha traducido en una disminución generalizada de la demanda. En segundo lugar, ha provocado un cambio en los hábitos de consumo y la recomposición de las canastas de consumo, al menos de manera temporal, observándose mayor gasto en productos de consumo y telecomunicaciones y menor gasto en servicios como el transporte, el turismo y los servicios de entretenimiento y esparcimiento. Tercero, ha intensificado la preferencia cada vez más amplia de los consumidores por canales de distribución en línea y la entrega de productos a domicilio McKinsey (2020a).

Por el lado de la oferta, la pandemia ha impactado fuertemente algunos sectores económicos que vieron interrumpida su cadena de proveeduría, por un lado, y sus cadenas de distribución, por otro. De igual manera, las restricciones a las actividades productivas han significado la reducción significativa del volumen de su actividad, especialmente en aquellas no esenciales. A diciembre de 2020, el número de contagios continúa muy elevado por lo que permanecen vigentes las restricciones a la actividad económica y las empresas enfrentan retos muy importantes en su operación.

Para las empresas, la severidad de la crisis y las restricciones operativas, han significado cambios drásticos en las condiciones bajo las cuales venían operando: baja demanda, cambio en las necesidades de los clientes, cancelaciones de pedidos, problemas de flujo de efectivo, suspensión de labores, recortes de personal, retrasos en la entrega de productos, etc. En esta crisis, los obstáculos se apilan unos sobre otros, pues el choque de oferta se convirtió en un problema de demanda.

Uno de los fenómenos más visibles acerca de la respuesta de las empresas ante la crisis del coronavirus es un mayor uso de las tecnologías digitales. La pandemia ha significado un impulso

importante en la utilización de tecnologías digitales en actividades tales como la educación, la salud, las finanzas, los servicios profesionales y el comercio. De particular importancia en esta contingencia ha resultado el teletrabajo, que ha permitido continuar realizando ciertas labores por la vía remota disminuyendo sustancialmente la exposición a contagios (CEPAL, 2020).

Uno de los cambios en los patrones de consumo más importantes resultado de la pandemia son las compras en línea, que han crecido de manera notable y ha motivado la incursión de las pequeñas y medianas empresas a las ventas en línea (Forbes, 2020). En México, seis de cada diez Pymes venden en línea y dos de ellas incursionaron en este canal de distribución derivado de la pandemia (Asociación Mexicana de Ventas Online, 2020). Las Pymes reconocen cada vez más la importancia del comercio electrónico como un medio de distribución de alto crecimiento que les permite diversificar respecto de los canales tradicionales (Asociación Mexicana de Internet, 2020).

Asimismo, se prevé que esta tendencia de crecimiento acelerado en la digitalización de la economía y del comercio electrónico continúe en el futuro cercano. Algunas de las prácticas de la economía digital, que hoy se adoptan por necesidad, permanecerán como parte de una nueva normalidad aun después de que se haya resuelto el problema de la pandemia, por ejemplo, el teletrabajo.

## A. Los retos de la digitalización

### Transformación empresarial y productiva

Los consumidores requieren productos y servicios que se ajusten mejor a sus necesidades ahora que están influidas por el teletrabajo, el aislamiento y el distanciamiento social, lo que está produciendo nuevas tendencias de consumo que repercuten en las empresas. Se requiere que ellas puedan identificar estas tendencias y que tengan la flexibilidad suficiente para cambiar rápidamente las características de sus productos para atender esta demanda cambiante. Asimismo, se requiere de cambios en sus procesos internos para adaptarlos a las nuevas condiciones, tales como el confinamiento y el distanciamiento social.

Las tecnologías digitales son una herramienta de gran valor para conseguir el objetivo de atender la demanda y de adaptar los procesos internos en el contexto actual. Pero también implica un reto importante, especialmente para las Pymes. Los retos se observan en dos vertientes, una que cae en el ámbito de la propia empresa y otra en la esfera de la política pública.

En cuanto a las acciones propias de la empresa, el digitalizar procesos internos y tener presencia en línea requiere contar con recursos materiales y humanos especializados. Mientras que las grandes empresas cuentan usualmente con un equipo especializado que les ayuda a desplegar la infraestructura necesaria de comunicaciones, la adquisición del *software* así como la capacitación necesaria para establecer y aprovechar su presencia en línea, las Pymes generalmente no disponen de esa capacidad, por lo que requieren disponer de recursos adicionales para invertir en la digitalización.

Actualmente, la presencia en línea de las Pymes es muy desigual, pues esta puede ser relativamente pasiva a través de dar información de sus productos o más activa a través de sistemas transaccionales que procesen ventas en línea utilizando una plataforma de comercio electrónico o un sitio web propio.

La encuesta sobre el patrón de consumo de los servicios de telecomunicaciones de las Pymes arroja los siguientes resultados (Instituto Federal de Telecomunicaciones [IFT], 2019b): las microempresas usan en menor intensidad el internet para los procesos empresariales comparadas con las pequeñas empresas y lo mismo sucede al pasar de pequeñas a medianas empresas. La única excepción a ese patrón se presenta con la presencia en redes sociales. El mayor porcentaje de empresas con página en Facebook fueron las microempresas, porcentaje que se reduce ligeramente al pasar a pequeña empresa y a mediana empresa.

**Cuadro 1**  
**Actividades que llevan a cabo las empresas con internet fijo**  
*(En porcentajes)*

	<b>Micro</b>	<b>Pequeña</b>	<b>Mediana</b>
Atención a clientes	60	74	80
Compra de insumos	63	70	83
Venta de productos o servicios	55	64	85
Facturación electrónica	57	79	81
Programas de entrenamiento de personal	22	34	61
Página Facebook	90	88	86
Página con dominio empresarial	40	61	82
Banca en línea	30	54	70

Fuente: Instituto Federal de Telecomunicaciones. Cuarta Encuesta 2019 de Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones. Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

Aunque a nivel latinoamericano es cada vez más común el uso de la banca electrónica y la contabilidad en línea en los procesos internos de las Pymes, todavía es menos común que se utilice tecnología digital en el manejo y control de su proceso de producción, cadena de suministros y procesos de logística, que requieren una sofisticación mayor de las empresas (Corporación Andina de Fomento, 2020).

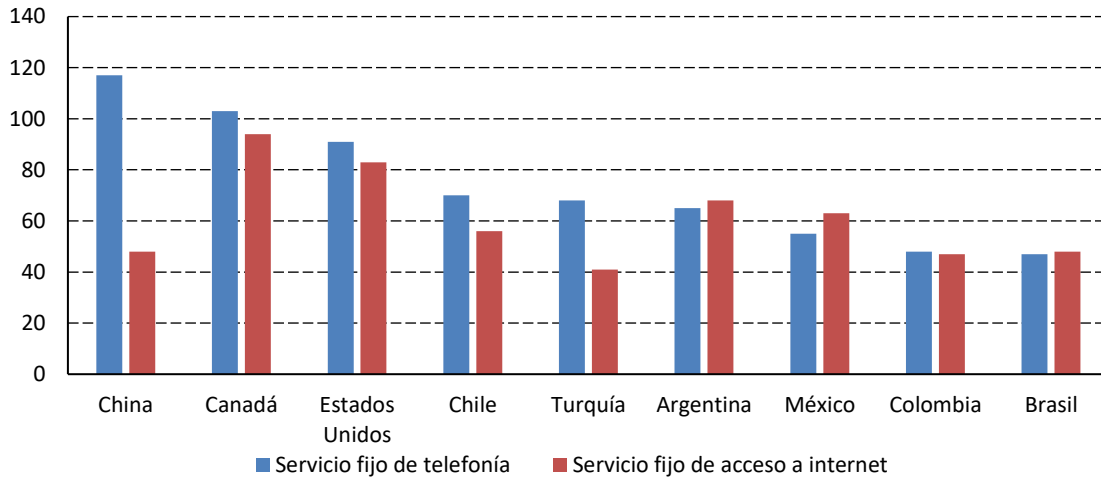
### **Infraestructura**

Por otro lado, en cuanto a los retos de política pública para impulsar la digitalización se encuentra la promoción de una mejor infraestructura de conectividad, así como la conformación de un entramado institucional basado en competencia que pueda dar acceso a las Pymes a los mercados en las mejores condiciones posibles.

El reto de incrementar la disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad de la infraestructura de conectividad y banda ancha es fundamental para que la incorporación de las empresas a la digitalización sea uniforme en todas las dimensiones relevantes de actividad económica, región geográfica, grado de urbanización, etc. Usualmente, la conectividad de mejor calidad se despliega en zonas urbanas mientras en las zonas rurales cuentan con conectividad menos eficiente para procesos de digitalización, por lo que es una tarea permanente de la política pública intervenir para que se amplíe la cobertura a todo el país.

De acuerdo con información del IFT (2020d), la penetración del servicio de banda ancha fija era del 40% al cierre de 2013, pero para diciembre de 2019, esta ya había alcanzado 55%, resultado de una inversión en infraestructura de más de \$500 mil millones. A finales de 2019 se registraron 19.3 millones de accesos del servicio fijo de Internet en México, de los cuales un 84.6% corresponde a uso residencial, 11.9% a no residencial y 3.1% a ambos. Considerando que hay alrededor de 37 millones de hogares, la cobertura por hogar es de poco más de 50%. Por otro lado, en cuanto a la velocidad de conexión, el 88% de los usuarios tienen una velocidad de 10 Mbps a 100 Mbps, 5% de 2 Mbps a 9.99 Mbps, 4% de más de 100 Mbps y 1% de 256 kbps a 1.99 Mbps. La tecnología de conexión utilizada es el cable coaxial con 39%, DSL con el 35%, fibra óptica con 25% y satélite con el 0.1% (IFT, 2020e).

**Gráfico 1**  
**Líneas y accesos de los servicios fijos de telecomunicaciones por cada 100 hogares**



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Estadístico Trimestral del 4to Trimestre de 2019. Instituto Federal de Telecomunicaciones.

En comparación con otros países, México tiene una penetración de internet en servicio fijo por encima de Brasil, Colombia, y Chile, pero menor que Argentina, entre los países latinoamericanos. No obstante, se encuentra muy rezagado respecto a Estados Unidos y Canadá.

El costo de la banda ancha es otro de los elementos que puede limitar el desarrollo de la digitalización. En este sentido, es fundamental que existan condiciones de competencia entre los operadores de telecomunicaciones para mejorar la calidad y los precios de los servicios de telecomunicaciones en general y de la banda ancha en particular.

En términos de costos de acceso, de acuerdo con el IFT (2020f), México se encuentra dentro de los países con menores precios de servicios móviles e internet fijo, en comparación con otros países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Un análisis de 36 países realizado por la OCDE con datos de 2017 para tres paquetes de servicios móviles (bajo consumo, consumo medio y consumo alto) y dos de internet fijo (bajo consumo y alto consumo, arroja que México se ubica en la cuarta posición entre los más baratos en servicios móviles de bajo y medio consumo y segundo en el paquete de alto consumo, mientras que en acceso fijo se ubica en octavo en bajo consumo y décimo sexto en el paquete de alto consumo. Con datos de octubre de 2019, el IFT (2020a) señaló que el costo de renta mensual en planes de internet fijo de menos de 10Mbps de bajada había disminuido entre alrededor de 25 y 30 por ciento comparado con 2018.

### Plataformas de comercio electrónico

Una de las formas en que las Pymes pueden incursionar en comercio electrónico sin erogar grandes cantidades iniciales de recursos es utilizar los servicios de las plataformas de comercio electrónico. La principal ventaja de las plataformas es que cuentan con un gran tráfico de clientes potenciales que es casi imposible de replicar para una Pyme. Otra ventaja de utilizar una plataforma es que la variedad de plataformas a disposición de las Pymes les permite ir construyendo su presencia en línea paulatinamente, iniciando con la promoción relativamente pasiva de sus productos en plataformas como Google, Facebook o Instagram o realizar el ciclo completo de compraventa y distribución utilizando una plataforma de comercio electrónico como Amazon o MercadoLibre. Por último, el costo inicial de incorporarse a una plataforma electrónica es sustancialmente menor que construir y administrar por cuenta propia la presencia en línea de una empresa. Debido a estas ventajas, las plataformas son la vía preferida de las Pymes para construir su presencia en línea.

La popularidad de las plataformas ha significado un reto importante para las autoridades de competencia. Las plataformas tienen características técnico-económicas que las hacen propensas a la concentración de mercado. La presencia de fuertes economías de escala, economías de red y economías de alcance, así como el uso de grandes cantidades de información generan competidores formidables que pocos pueden enfrentar con éxito. Los mercados donde operan las plataformas frecuentemente son proclives a inclinarse hacia un solo competidor, el cual tiende a capturar todo o casi todo el mercado. Asimismo, las autoridades de competencia se han visto limitadas en su marco regulatorio para enfrentar adecuadamente este reto, por ejemplo, para limitar las adquisiciones que no pasan los umbrales para ser notificadas o para definir un mercado relevante cuyo producto tenga un precio cero (Lear (2019), The World Bank (2020)). Esto es relevante ya que las Pymes dependen de las plataformas para establecer su presencia en línea y contar con canales de distribución alternativos.

El gran reto de política pública es crear y mantener condiciones de competencia adecuadas para que las empresas, particularmente las Pymes, cuenten con un campo parejo en el acceso a mercados. Las autoridades de competencia tienen un papel importante que jugar para procurar un mejor ambiente de negocios para que las Pymes obtengan los mayores beneficios posibles de la adopción de tecnologías digitales.

La digitalización de la economía y el comercio electrónico pueden ayudar a las empresas a vender mejor sus productos, a comprar mejor sus insumos y a mejorar sus procesos productivos internos, de ahí la gran importancia de impulsar la digitalización entre las Pymes como respuesta a la pandemia.

Las autoridades de competencia también tienen un papel muy importante que jugar en procurar el acceso a precios competitivos a insumos necesarios para los procesos productivos en campos como la energía, las telecomunicaciones, el sector financiero y el transporte. Estas actividades, que también están sujetas a importantes economías de escala y de red, están reguladas en la mayoría de los países, incluyendo en México. Es conveniente que las autoridades de competencia y las autoridades reguladoras estén estrechamente coordinadas para lograr las mejores condiciones de calidad y precio para los consumidores, especialmente ahora durante la pandemia y la recuperación.

Adicionalmente, es necesaria la coordinación entre las autoridades de competencia y los reguladores cuando empresas innovadoras pueden tener un efecto competitivo importante en el mercado. Por ejemplo, las empresas de tecnología financiera, conocidas como *fintech*, están empezando a competir exitosamente con herramientas digitales en mercados dominados por entidades financieras tradicionales, lo que ha dado un importante impulso al sector financiero. Es importante que los reguladores no impongan barreras excesivas al desarrollo de estas empresas y que procuren un campo de juego parejo en ese sector. Lo mismo sucede en energía, ahora que las energías renovables han empezado a ser más asequibles para los consumidores.



## II. Entorno institucional de la competencia

Las Pymes enfrentan retos importantes para solventar la crisis económica derivada de la pandemia del coronavirus. Las restricciones a las actividades económicas han afectado severamente la oferta y la demanda de productos y servicios, que se ha traducido en menores ingresos y mayor incertidumbre. En la medida que todavía no sea posible regresar a la operación normal de los negocios, las empresas podrían enfrentar situaciones cada vez más críticas.

Una vía efectiva para atenuar los efectos de la disrupción en los mercados que provocó la pandemia en los canales de distribución tradicionales son las ventas en línea.

En este contexto, una tarea importante de las autoridades es garantizar que las Pymes tengan acceso adecuado a la infraestructura de telecomunicaciones que les permita mantener una presencia en línea, así como acceso competitivo y no discriminatorio a las plataformas que facilitan la venta en línea. Lo anterior para poder enfrentar de mejor manera la pandemia, pero también porque será una característica importante de la reactivación y la nueva normalidad. De acuerdo con McKinsey(2020b), 75% de las personas que están utilizando los canales digitales por primera vez indican que los seguirán utilizando una vez que las cosas regresen a la "normalidad".

La ruptura de las cadenas productivas encierra también peligros potenciales en el suministro de materias primas y en el aprovisionamiento de insumos básicos, que pueden ser igual de dañinos para las Pymes que la falta de acceso a los mercados finales, ya que pueden significar mayores costos que las pueden sacar de mercado. Las autoridades también tienen que vigilar que las Pymes tengan un acceso adecuado y competitivo a energía, transporte y servicios financieros.

En México, la tarea de procurar las mejores condiciones de competencia recae principalmente en la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y en el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), este último para el sector de telecomunicaciones y radiodifusión. Sin embargo, existen otras instituciones reguladoras que inciden en las condiciones de competencia de sectores específicos.

En la economía digital, además de la COFECE y el IFT, inciden en las condiciones de competencia de este sector el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República, la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), aunque los roles de algunos de ellos han cambiado recientemente con la nueva administración, como se explica a continuación.

En 2013 el gobierno federal lanzó la Estrategia Digital Nacional 2013-2018 (Presidencia de la República, 2013b), un conjunto de programas orientados a lograr la transformación digital del país, agrupados alrededor de cinco temas: transformación gubernamental, economía digital, educación, salud y seguridad. Para coordinar y dar seguimiento a las líneas de acción de la estrategia, que eran responsabilidad de diferentes instituciones gubernamentales, se creó la Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CEDN), una oficina dependiente de la Presidencia de la República.

La Oficina de Coordinación tenía básicamente la responsabilidad de integrar la Estrategia Digital Nacional y hacer labores de coordinación respecto de las actividades del gobierno federal en materia digital. El 9 de diciembre de 2019 se reformó el reglamento de la Oficina de la Presidencia con el cual se reforzaron las facultades de la Oficina de Coordinación para definir la política de gobierno digital. Entre sus nuevas atribuciones destacan la facultad de sugerir los nombramientos de los encargados del área de informática de las dependencias del gobierno federal y su participación en la especificación de estándares para la compra de equipo de las entidades del gobierno federal (Secretaría de Gobernación, 2019).

La SCT, por el contrario, parece perder relevancia como promotor de la infraestructura de telecomunicaciones. La SCT, a través de la Subsecretaría de Comunicaciones y Desarrollo Tecnológico, tiene la atribución de impulsar el despliegue de infraestructura en telecomunicaciones y radiodifusión, promover la cobertura social, así como también desarrollar el programa de acceso a internet y desarrollo de habilidades entre la población para un mejor uso y aprovechamiento. Sin embargo, el futuro de estas atribuciones es incierta ya que el secretario de la SCT anunció la desaparición de la mencionada Subsecretaría este agosto pasado, sin que se determine aun quién se hará cargo de las funciones que estaban asignadas a esa Subsecretaría.

Por otro lado, el proyecto prioritario de infraestructura de telecomunicaciones en esta administración, "Internet para Todos", a través del cual se pretende brindar internet gratuito en sitios públicos, tales como instituciones educativas, de salud, oficinas de gobierno, centros comunitarios y espacios abiertos, será realizado por la Comisión Federal de Electricidad. La anunciada desaparición de la Subsecretaría de Comunicaciones y Desarrollo Tecnológico y la falta de control del principal proyecto de infraestructura en materia de telecomunicaciones de la presente administración hace prever un rol más discreto de la SCT en esta materia en el futuro cercano.

En cuanto a economía digital, la dependencia directamente encargada de promover la transformación digital de las empresas es la SE, mientras que las instituciones que tienen la misión de procurar mejores condiciones de competencia son la COFECE y el IFT. En el contexto de mercados digitales, el INAI tiene un papel muy importante que desempeñar como regulador y protector de la privacidad de datos personales.

En este apartado se describen las facultades de las instituciones que inciden en la promoción de la competencia de la economía digital. Las relacionadas con gobierno digital caen fuera del objeto de este trabajo.

## A. COFECE

De conformidad con el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Constitución] (1917), la COFECE es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio



propio, que tiene por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. De acuerdo con la COFECE, su misión es promover y proteger la competencia en los mercados para contribuir al bienestar de las familias y al crecimiento económico del país; mientras que su visión es ser una autoridad técnica que sirva como referencia en las decisiones de política pública, reconocida por proteger y promover la competencia en beneficio de la sociedad (COFECE, 2019d). Al respecto, la COFECE utiliza medidas preventivas para analizar concentraciones que pudieran dañar el interés público y medidas correctivas para investigar y sancionar posibles prácticas anticompetitivas. También, la COFECE emite opiniones a diversas autoridades para mejorar las condiciones de competencia de los mercados, como parte de sus labores de abogacía.

El artículo 28 de la Constitución establece excepciones a las facultades de la COFECE, al señalar diversas industrias que no constituirán monopolios, toda vez que el Estado ejerce de manera exclusiva sus funciones: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; planeación y el control del sistema eléctrico nacional; servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; acuñación de moneda y emisión de billetes; exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos (en términos del artículo 27 de la Constitución), entre otros.

Salvo las excepciones que menciona la Constitución, la vigilancia de la competencia la realizan la COFECE y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), este último exclusivamente en el campo de las telecomunicaciones y la radiodifusión. Ambas instituciones fungen como autoridad en materia de competencia y aplican la misma Ley Federal de Competencia Económica [LFCE] (2014), pero en distintos sectores económicos. En la medida que la línea divisoria entre los sectores económicos en algunos casos puede ser difícil de determinar y de que las acciones que toman los agentes económicos de un sector tienen ramificaciones en otros, la propia ley de competencia establece un procedimiento en su artículo 5, para determinar cuál es la institución competente para conocer de algún asunto específico. El procedimiento consiste en reclamar de la otra autoridad la competencia de los asuntos en los cuales considera que corresponde. Si la autoridad sobre la que se reclama la competencia de algún asunto no está de acuerdo, un tribunal especializado en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones determina lo conducente. Este procedimiento es de gran relevancia para propósitos de este trabajo, pues la determinación de qué autoridad es competente en los mercados digitales ha sido y continúa siendo sujeto de controversia entre las dos autoridades. Posteriormente se analizará esta problemática con mayor detalle.

Por otro lado, existen mercados en energía, transporte, telecomunicaciones y financiero, entre otros, cuyas autoridades en el ejercicio de sus atribuciones emiten normatividad que modifican el espacio donde se da la competencia. En ocasiones estos límites pueden ser muy estrechos y restringir innecesariamente la competencia económica. La COFECE realiza sus labores de abogacía cuando observa que el regulador podría permitir mayor competencia, sin demeritar sus objetivos regulatorios. Por otro lado, también cuenta con facultades para iniciar procedimientos de investigación para determinar las regulaciones o estructuras de mercado que podrían estar obstaculizando la competencia en algún sector económico, incluyendo los sectores regulados. Estas investigaciones concluyen con recomendaciones, en el caso de autoridades y órdenes de hacer y no hacer en el caso de agentes económicos privados. En las interacciones con los reguladores sectoriales también pueden suscitarse controversias acerca de la mejor forma de enfrentar alguna problemática. Actualmente se está dirimiendo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia acerca de la regulación que emitió el regulador sectorial respecto de las reglas de despacho eléctrico, que la COFECE considera son contrarias a la competencia, al favorecer la generación de electricidad con combustibles fósiles versus la de energías renovables. Este asunto también se discutirá más adelante.

## B. Instituto Federal de Telecomunicaciones

El IFT es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones (Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión [LFTR], 2014). El IFT desarrolla su misión a través de: i) Regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, la infraestructura, las redes y la prestación de los servicios; ii) impulsar condiciones de competencia efectiva en los mercados; y iii) promover el acceso a las tecnologías y servicios de telecomunicaciones y radiodifusión (IFT, 2019c).

El IFT juega un papel dual, como regulador sectorial y como autoridad de competencia en el sector de las telecomunicaciones. En su papel de regulador procura las mejores condiciones de acceso de la población a los servicios de telecomunicaciones, en particular los servicios de banda ancha, infraestructura indispensable para integrarse a la economía digital.

Por otro lado, aplica la LFCE en el sector de telecomunicaciones y radiodifusión. Esta es una diferencia importante en el esquema institucional mexicano de promoción a la competencia. En otros países, como por ejemplo Estados Unidos de América o en Reino Unido, existen facultades concurrentes en sectores de telecomunicaciones por parte de la autoridad de competencia y la de telecomunicaciones. En México, existe una división de facultades y corresponde al IFT aplicar las facultades de competencia en el sector de telecomunicaciones y radiodifusión. Como se mencionó previamente, esta división plantea posibles conflictos competenciales entre la COFECE y el IFT en mercados digitales, ya que las redes de telecomunicaciones juegan un papel importante en la conformación de los servicios digitales. Este conflicto competencial se aborda más adelante.

## C. INAI

La economía digital se nutre de grandes cantidades de información de los consumidores que puede ser utilizada de forma indebida por los competidores en los mercados. La información también se ha vuelto una herramienta esencial para competir en mercados digitales. La problemática que se enfrenta en estas dos disciplinas, de protección de datos personales y de competencia, converge decisivamente en los mercados digitales.

El INAI es la autoridad responsable en materia de protección de datos. La fracción VIII del artículo 6° de la Constitución (1917), señala que el INAI es un organismo autónomo, especializado, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales.

En específico, el INAI garantiza que cualquier autoridad en el ámbito federal, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos y sindicato; o cualquier persona física, moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad, entregue la información pública solicitada.

Por otra parte, y de mayor interés para propósitos de este trabajo, garantiza el uso adecuado de los datos personales, así como el ejercicio y tutela de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición que toda persona tiene con respecto a su información (INAI, 2019).

El INAI es de gran relevancia para la regulación de los datos en posesión de las plataformas digitales, toda vez que estas se alimentan de la información de sus consumidores, ya sea proporcionada directamente por ellos o recabada a través de terceros. Asimismo, las plataformas frecuentemente comparten dicha información con terceros sin que los consumidores necesariamente estén conscientes de ello. Como se menciona en el documento conocido como "Reporte Stigler" (Stigler Center, 2019), los datos y su manejo han pasado a ser de un problema de privacidad y protección a un problema de competencia. Los datos pueden ser utilizados en beneficio del consumidor, para ofrecer mejores

productos y servicios, pero la acumulación masiva de información también podría llegar a otorgar poder de mercado a una empresa, el cual podría utilizarse para desplazar a sus competidores o para extraer mayores rentas de los consumidores.

### **Protección de datos**

La información es el principal insumo de las empresas que participan en los mercados digitales, estos la utilizan a fin de incrementar su ventaja competitiva, conociendo mejor las características de sus consumidores, tales como, patrones de consumo, edad, preferencia y nivel de ingresos.

Al respecto, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Manos de Particulares (2010) tiene por objeto la protección de los datos personales en posesión de los particulares, con la finalidad de regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas. En específico, señala que los datos personales deberán recabarse y tratarse de manera lícita; que deberá de informar a los titulares de los datos la información que se recaba de ellos y con qué fines, a través del aviso de privacidad, este aviso de privacidad deberá de contener al menos con i) la identidad y domicilio del responsable que los recaba; ii) las finalidades del tratamiento de datos; iii) las opciones y medios que el responsable ofrezca a los titulares para limitar el uso o divulgación de los datos; iv) los medios para ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición; v) en su caso, la transferencia de datos que se efectúen. Por otra parte, el artículo 36 de la Ley Federal de Protección de Datos en Manos de Particulares señala que cuando el responsable, pretenda transferir los datos personales a terceros nacionales o extranjeros, distintos del encargado, deberá comunicar a éstos el aviso de privacidad y las finalidades a las que el titular sujetó su tratamiento. En consecuencia, es responsabilidad de los interesados revisar los avisos de privacidad y estar enterados en cuanto al manejo de su información, y de su posible transferencia a terceros, por ejemplo al hacer una compra en línea en una plataforma, debes registrarte y aceptar su aviso de privacidad, el cual puede contener que tu información sea utilizada para fines propios o del grupo de la empresa, el cual puede abarcar empresas diferentes, con la que se llevó a cabo la transacción.

Derivado de lo anterior, el INAI cuenta con herramientas para proteger la información de particulares en manos de las empresas, a través del ejercicio de sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales (conocidos como Derechos ARCO), mediante esta herramienta, los particulares pueden conocer quién dispone de sus datos personales y para que serán utilizados, solicitar la rectificación de sus datos personales en caso de estar incompletos o inexactos, solicitar la cancelación de los mismos y a oponerse a su uso, si es que fueron obtenidos sin su consentimiento (Plataforma Nacional de Transparencia, 2020).

Los reguladores de otros países han identificado que la información puede ser utilizada indebidamente, y han creado agencias públicas que tienen como objetivo regular y vigilar el uso de la información por parte de las empresas. Una de ellas es la Comunidad Europea que en febrero de 2020 señaló que la estrategia de uso de la información es un pilar de la nueva estrategia digital de la Comunidad Europea, y que tienen como objetivo la creación de un mercado único de datos que garantice la competitividad global y la soberanía de los datos de Europa (European Commission, 2020).

## **D. Secretaría de Economía (SE)**

La SE tiene como misión desarrollar e implementar políticas integrales de innovación, diversificación e inclusión productiva y comercial, así como de estímulo a la inversión nacional y extranjera, propiciando la productividad y competitividad de los sectores industriales, que permita su integración a cadenas regionales y globales de valor, con el fin de contribuir a generar bienestar para las y los mexicanos (SE, 2019a). La SE cuenta con varias facultades en materia de competencia, que a continuación se exponen.

### **Facultad para imponer precios máximos y para solicitar el inicio de investigaciones**

La SE está facultada para solicitar el inicio de diversos procedimientos ante la COFECE y ante el IFT cuando considere que no existen condiciones de competencia. Estos procedimientos sólo incluyen productos que no se encuentran regulados por otras disposiciones legales, es decir, cuando no exista regulación sectorial específica.

De acuerdo con la fracción I del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), la SE podrá formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal. De la misma manera, la fracción II del artículo 9º de la LFCE señala que la SE podrá, previa opinión de la COFECE, fijar los precios máximos que correspondan a los bienes y servicios, siempre y cuando no haya condiciones de competencia efectiva en el mercado relevante de que se trate, con base en criterios que eviten la insuficiencia en el abasto; además, la SE podrá concertar y coordinar con los productores o distribuidores las acciones o modalidades que sean necesarias en esta materia, procurando minimizar los efectos sobre la competencia y la libre concurrencia.

El artículo 9 es muy importante para permitir que sea la competencia el mecanismo principal de determinación de precios de los productos. La SE solo puede imponer precios máximos cuando la COFECE determine que no existen condiciones de competencia en algún bien o servicio. Esta disposición protege a las empresas de la fijación arbitraria de precios máximos, ya que un tercero independiente, en este caso la COFECE, verifica previamente que la fijación de precios máximos sea en respuesta a la falta de competencia.

Esta disposición beneficia en buena medida a las Pymes productoras de alimentos de la canasta básica. Hasta principios de los años noventa productos como la tortilla, el frijol, la leche, el pollo, que estuvieron sujetos a precios máximos, principalmente por razones políticas. La participación de COFECE, una institución autónoma, técnicamente solvente e independiente, le da credibilidad al procedimiento y lo despolitiza.

Por otra parte, las fracciones XIV y XV del artículo 12 de la LFCE, señalan que la SE podrá solicitar, a nombre del Ejecutivo Federal, la emisión de opiniones sobre las leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos de carácter general, relacionados con la libre concurrencia y competencia económica.

Por último, de acuerdo con el artículo 66 de la LFCE, la SE podrá solicitar el inicio de un procedimiento de investigación, la cual estará a cargo de la Autoridad Investigadora de la COFECE. Se reitera que la separación entre la dependencia que solicita una investigación en materia de competencia y la que resuelve el procedimiento es una fortaleza del arreglo institucional de promoción de la competencia en México.

**Recuadro 1**  
**Procedimientos de investigación solicitados por la Secretaría de Economía**

La Secretaría de Economía, a través de la Unidad de Competencia solicitó en 2016 el inicio de una investigación en el servicio de transporte público de carga en el estado de Sinaloa con el objeto de identificar la existencia de barreras a la competencia (COFECE, 2017a).

Al respecto, la COFECE resolvió que no existían condiciones de competencia efectiva en el mercado del servicio de transporte público de carga general, así como de materiales para la construcción y productos agrícolas de Sinaloa, toda vez que identificó diversas barreras normativas estatales que segmentaban artificialmente el mercado, restringían la oferta, otorgaban ventajas indebidas, concedían amplia discrecionalidad a la autoridad en el otorgamiento de concesiones y permisos, así como en la fijación de tarifas. Derivado de lo anterior, la COFECE recomendó al poder ejecutivo y a los legisladores de Sinaloa realizar las reformas necesarias para terminar con dichas barreras normativas. El 20 de junio de 2017, la COFECE señaló que, con la reforma a la Ley de Tránsito y Transporte aprobada en el estado de Sinaloa, se estaba avanzando hacia la eliminación de barreras a la libre competencia y concurrencia en el servicio de transporte de carga.

En otro caso, el 24 de febrero de 2020, la COFECE resolvió una investigación cuyo objeto era determinar la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia que pudieran generar efectos anticompetitivos en el mercado de producción, distribución y/o comercialización de leche bronca de bovino para uso industrial con origen y/o destino en el estado de Chihuahua (Mercado Investigado), esta investigación fue promovida por la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad de la Secretaría de Economía el 2º de agosto de 2017. Al respecto, la COFECE resolvió que no existían condiciones de competencia efectiva en el mercado investigado, toda vez que existían regulaciones normativas que constituían una barrera para el ingreso de suministradores externos al estado de Chihuahua. Con el objetivo de poner fin a dichas barreras normativas, la COFECE emitió distintas recomendaciones dirigidas al Congreso del Estado de Chihuahua, a la Secretaría de Desarrollo Rural y al Gobernador de Chihuahua, a fin de reformar, abrogar y derogar ciertas normas que generaban barreras a la competencia y libre concurrencia en el mercado de suministro de leche bronca en el estado de Chihuahua (COFECE, 2020f).

Fuente: COFECE (2017a) y COFECE (2020f).

### Comisión de Comercio Exterior

El comercio exterior es una fuente importante de competencia. La COFECE participa en la Comisión de Comercio Exterior, que es el órgano de consulta en el que se discute la normatividad de comercio exterior y se revisan las solicitudes de modificación de aranceles y el establecimiento de cupos de importación. La participación de la COFECE en este órgano de consulta permite realizar sus labores de abogacía en este tema tan importante para mantener condiciones de competencia, principalmente para mercados de productos manufacturados.

En junio de 2017, la COFECE publicó su trabajo de “*Política Comercial con Visión de Competencia*” (COFECE, 2017c), en el cual aboga por una política comercial abierta que beneficie al consumidor. En especial, se pronunció porque cualquier incremento de aranceles esté plenamente justificado y documentado en términos de eficiencia económica.

La COFECE externó preocupaciones acerca de los aranceles prevalecientes para países con los cuales no se tiene acuerdos comerciales, específicamente para la industria del calzado y del vestido, ya que las principales fuentes de proveeduría se ubican en países a los cuales se les aplican aranceles nación más favorecida muy elevados, lo que causa un fuerte impacto al bienestar de los consumidores. También externó su preocupación sobre los Programas de Promoción Sectorial que ofrecen la posibilidad de importar con beneficios arancelarios (por parte de productores previamente registrados) diversos insumos y maquinaria que otros productores del mismo sector no gozan, lo cual puede generar ventajas exclusivas en favor de ciertos agentes económicos y distorsiones al mercado.

La COFECE recomendó a la SE en este trabajo velar por la eficiencia de los mercados y el bienestar de los consumidores, evitar el otorgamiento de ventajas exclusivas.

## E. Procuraduría Federal del Consumidor

La Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) otorga protección a los consumidores para que ejerzan sus derechos, además de promover un consumo razonado, informado, sostenible, seguro y saludable, a fin de fortalecer el mercado interno y el bienestar de la población (PROFECO, 2019).

Aunque la COFECE y la PROFECO cuentan con atribuciones diferentes, ambas dirigen sus esfuerzos para proteger a los consumidores, mientras que la COFECE vigila que las empresas compitan entre ellas para contar con mayor variedad, mejor calidad y precios para los consumidores, la PROFECO vigila que las empresas no cometan abusos al momento de vender sus productos y servicios (COFECE, 2018c).

La PROFECO cuenta con atribuciones vinculadas con la COFECE. La primera es que de acuerdo con el artículo 66 de la LFCE, la PROFECO tiene la atribución de presentar solicitudes de investigación de prácticas anticompetitivas ante la COFECE; y la segunda es que de acuerdo con el artículo 77, si de la investigación realizada por la Autoridad Investigadora de la COFECE se desprenden medios de convicción que presuman una afectación que provoca daños y perjuicios a los consumidores, la Autoridad Investigadora de la COFECE dará vista del dictamen de probable responsabilidad a la PROFECO para los efectos a que haya lugar.

Por otro lado, el IFT celebró un acuerdo con la PROFECO, de conformidad con el artículo 191 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en donde señalan los derechos mínimos de los usuarios de telecomunicaciones y radiodifusión, la cual debían de difundir los concesionarios y autorizados de manera permanente en sus respectivos portales de Internet, y entregar a los usuarios al contratar sus servicios. Estos derechos mínimos versan desde la libertad de elegir un servicio, hasta el derecho de la portabilidad de número telefónico y condiciones de contratación claras, justas y equitativas (IFT, 2015a).

Este tipo de acuerdos permite que exista una mayor protección a los consumidores de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, lo que cobra mayor relevancia en estos tiempos de pandemia, donde los usuarios en general, incluyendo a las Pymes, tienen una mayor demanda de este tipo de servicios, y las empresas que los prestan pueden llegar a tener incentivos de aprovecharse de su posición y realizar incrementos en sus tarifas o cambiar las condiciones mediante las cuales presta sus servicios.

## F. Marco normativo

La Ley Federal de Competencia Económica [LFCE] (2014) es reglamentaria del artículo 28 de la Constitución, en materia de libre competencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones; es de orden público e interés social, aplicable a todas las áreas de la actividad económica y de observancia general en toda la República.

El artículo 2° de la LFCE señala que tiene por objeto promover, proteger y garantizar la libre competencia y la competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre competencia y la competencia económica, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

La promoción de la competencia y libre competencia es la idea principal detrás de la ley, pero no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar un objetivo mayor, que es el funcionamiento eficiente de los mercados. En este sentido, en la ley subyace la idea que el proceso de competencia y libre competencia deriva en el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

Ahora bien, procurar condiciones de competencia para el mejor desarrollo de las Pymes, en un ambiente de creciente digitalización, implica la aplicación de las herramientas tradicionales de la competencia, así como de nuevas herramientas e iniciativas orientadas a capturar situaciones y retos

planteados por los mercados digitales que no están suficientemente explorados en la práctica o que no están debidamente considerados en la legislación.

En ese sentido, en este apartado se discuten las herramientas a disposición de las autoridades de competencia para procurar mejores condiciones de competencia y paralelamente, se discute la problemática que surge al aplicar estas herramientas tradicionales a los mercados digitales y las propuestas para enfrentarlas que se han adelantado por académicos y autoridades internacionales.

#### Recuadro 2

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

- **“El ganador se lleva todo”:** las plataformas digitales facilitan una dinámica en la que la competencia por el mercado se vuelve más importante que la competencia en el mercado. Es decir, el proceso de competencia no se da al interior del mercado, sino por ser el primero o los primeros en acapararlo. Esta dinámica se debe, en gran medida, a los efectos de red que caracterizan a las plataformas digitales, que provocan que la primera plataforma que alcance una masa crítica de usuarios reduzca la posibilidad de que otra plataforma le represente presión competitiva.
- **“Precios cero”:** derivado de cambios en la estructura de costos y la existencia de externalidades de red, las plataformas digitales tienen incentivos para ofrecer, al menos a uno de los lados o actores del mercado, servicios sin costo monetario, también conocidos como “precio cero”. Sin embargo, dichos precios cero no son estrictamente cero, pues pueden implicar que, sin su conocimiento, los usuarios otorguen información personal a la plataforma y ésta la utilice con fines de lucro. Para las autoridades de competencia esto representa nuevos retos. Por ejemplo, en la definición de mercado relevante la aplicación de las pruebas utilizadas tradicionalmente podría no aplicar cuando se trata de precios cero.
- **Nuevas formas de colusión o fijación de precios:** el uso de algoritmos alimentados por grandes cantidades de datos podría incrementar la habilidad de las empresas para fijar precios o coludirse, incluso sin la necesidad de intervención humana.
- **Adquisición de competidores potenciales:** las empresas consolidadas tienen incentivos para adquirir competidores nacientes o potenciales para impedir competencia futura. Este tipo de adquisiciones pueden implicar un reto en el análisis debido a que la empresa a ser adquirida se encuentra en una etapa temprana de desarrollo para determinar con certeza si efectivamente podrían ser competencia potencial. Para las autoridades de competencia es importante considerar el impacto que tienen este tipo de adquisiciones en el proceso de innovación, así como nuevas teorías de daño que permitan comprender mejor la dinámica de estas transacciones.
- **Poder de mercado a través de conductas unilaterales:** en el entorno digital, las plataformas digitales que tengan una posición dominante podrían ejercer poder de mercado mediante conductas como discriminación de precios, precios predatorios, negativa de trato, ventas atadas, cláusulas de nación más favorecida, entre otras.
- **Sesgos de comportamiento de los consumidores:** el poder de mercado de las empresas que operan en los mercados digitales puede incrementarse a partir de comportamientos sesgados de los consumidores, entre ellos, su tendencia a preferir el estatus quo (p.ej., los consumidores no cambian los programas preestablecidos en sus computadoras o en sus dispositivos móviles), o debido a que, en algunos casos, puede ser caro migrar toda la información de una plataforma a otra (altos costos de cambio).
- También está la dificultad de elegir entre muchas opciones de productos o servicios o entre mucha información, o la tendencia de los consumidores a seleccionar los primeros resultados que arrojan los buscadores de información, en lugar de buscar más alternativas ubicadas más abajo en esa misma página o en otros buscadores. A sabiendas de estos sesgos de comportamiento, las plataformas tratarán de orillar a los consumidores a preferir la opción que sea más redituable para ellas.
- **Poder de mercado explotando datos de los consumidores:** las empresas pueden ejercer poder de mercado de maneras distintas al incremento de precios. Por ejemplo, pueden explotar los datos y la información de los consumidores para evitar que haya más competidores en el mercado, impedir que otras empresas utilicen también los datos e información de los consumidores, o bien influir en las decisiones de éstos.

Fuente: COFECE (2020h).

## Las herramientas tradicionales de la competencia

La COFECE en su reporte intitulado Estrategia Digital enumera los retos que los mercados digitales plantean a las autoridades de competencia, los cuales se presentan en el recuadro 2. En esa lista hay algunos cuya solución podrían requerir cambios regulatorios mientras que otros requieren de la adquisición de habilidades que usualmente no cuentan las autoridades de competencia, como el procesamiento masivo de datos o conocimiento profundo de algoritmos.

La principal distinción entre mercados tradicionales y digitales es que en los mercados tradicionales la relación entre los consumidores y el vendedor es en la mayoría de los casos una relación directa, a diferencia de los mercados digitales, donde se pueden encontrar plataformas, que funcionan como intermediarias en mercados de dos o más lados, acercando a dos o más participantes del mercado (compradores, vendedores, publicistas, etc.), que de otro modo no interactuarían ni se conectarían entre sí fácilmente (COFECE, 2020h). Las principales implicaciones de este arreglo es que frecuentemente las plataformas están sujetas a fuertes economías de red. Cuando se combinan con economías de escala en la obtención de datos, producen mercados proclives a inclinarse hacia un solo jugador. Estas características incentivan conductas en las plataformas que pueden ser anticompetitivas. Sabedoras que los competidores no tendrán fuerza suficiente mientras no adquieran escala suficiente, pueden desplegar conductas variadas para que los posibles competidores permanezcan relativamente pequeños. Esto incluye intentar extenderse a mercados que aparentemente no tienen relación con su mercado principal, pero que por lo datos que acumula lo podría llegar a ser en el futuro.

La economía del comportamiento está tomando cada vez mayor relevancia en el análisis de mercados digitales, ya que ayuda a mejorar nuestra comprensión de las opciones reales que enfrentan los consumidores al tomar las decisiones. Esta rama del conocimiento económico sugiere que las empresas digitales pueden tomar ventaja del consumidor cuando explotan los sesgos sistemáticos de los consumidores (Stigler Center, 2019, p.58). Por ejemplo, las personas pueden poner un peso excesivo a la información que se les presenta de manera más prominente, aunque no sea la más relevante. Los consumidores a menudo están sesgados hacia el status-quo, incluso cuando ya no es óptimo. Quizás los sesgos más importantes del consumidor son la impaciencia y la falta de autocontrol, porque se les da un peso mucho mayor a los beneficios inmediatos que cualquier decisión que tenga un horizonte relativamente lejano. La literatura sobre la economía del comportamiento sostiene que estos sesgos son muy relevantes para el análisis antimonopolio. Las plataformas que disponen de enormes cantidades de datos y analizan el comportamiento de sus consumidores pueden explotar estos sesgos al enmarcar opciones para hacer que cierta información destaque (*framing*), opciones que son rentables para la plataforma, aunque induzcan comportamientos adictivos a los consumidores, generando ventas a través del consumo impulsivo y explotando la falta de tiempo o voluntad de los consumidores de realizar búsquedas exhaustivas. Otro de los sesgos frecuentemente utilizados es la propensión para aceptar las opciones por defecto (*default*), que el consumidor acepta muchas veces sin reparar en las consecuencias.

## Concentraciones

La LFCE define en su artículo 61, como concentración, la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se unan sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos; además señala que no autorizará o en su caso investigará y sancionará aquellas concentraciones cuyo objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre competencia respecto de bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados.

Por otra parte, el artículo 63 señala los elementos que la COFECE deberá de considerar para determinar si una concentración debe ser autorizada o sancionada, los cuales consisten en:



- i) El mercado relevante, en los términos prescritos en la Ley;
- ii) La identificación de los principales agentes económicos que abastecen el mercado de que se trate, el análisis de su poder en el mercado relevante, de acuerdo con esta Ley, el grado de concentración en dicho mercado;
- iii) Los efectos de la concentración en el mercado relevante con respecto a los demás competidores y demandantes del bien o servicio, así como en otros mercados y agentes económicos relacionados;
- iv) La participación de los involucrados en la concentración y la participación de otros agentes económicos con los involucrados en la concentración, siempre que dichos agentes económicos participen directa o indirectamente en el mercado relevante o en mercados relacionados;
- v) Los elementos que aporten los agentes económicos para acreditar la mayor eficiencia del mercado que se lograría derivada de la concentración y que incidirá favorablemente en el proceso de competencia y libre concurrencia, y
- vi) Los demás criterios e instrumentos analíticos que se establezcan en las Disposiciones Regulatorias de la LFCE y los criterios técnicos emitidos por la COFECE.

Al respecto, la LFCE señala en su artículo 86, los supuestos y umbrales monetarios establecidos, para que una concentración tenga la obligación de ser notificada ante la autoridad de competencia, antes de llevarse a cabo; dichos supuestos son los siguientes<sup>1</sup>:

- i) Cuando el acto o sucesión de actos que les den origen, independientemente del lugar de su celebración, importen en el territorio nacional, directa o indirectamente, un monto superior al equivalente a 18 millones de veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal (equivalente a \$1.613.160 millones de pesos);
- ii) Cuando el acto o sucesión de actos que les den origen, impliquen la acumulación del 35% o más de los activos o acciones de un agente económico, cuyas ventas anuales originadas en el territorio nacional o activos en el territorio nacional importen más del equivalente a 18 millones de veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal (equivalente a \$1.613.160 millones de pesos), o
- iii) Cuando el acto o sucesión de actos que les den origen impliquen una acumulación en el territorio nacional de activos o capital social superior al equivalente a 8 millones 400 mil veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal (equivalentes a \$752.808 millones de pesos) y en la concentración participen dos o más agentes económicos cuyas ventas anuales originadas en el territorio nacional o activos en el territorio nacional conjunta o separadamente, importen más de 48 millones de veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal (equivalente a \$4.301.760 millones de pesos).

Por último, el artículo 92 de la LFCE, señala cuáles son los supuestos en donde es notorio que una concentración no tendrá por objeto o efecto disminuir, dañar o impedir la libre concurrencia y la competencia económica, de manera que no será necesaria su notificación ante la autoridad de competencia.

En materia de concentraciones se perciben varios obstáculos para enfrentar adecuadamente el reto de promover la competencia en mercados digitales. El primero de ellos es el umbral para notificar

---

<sup>1</sup> Es preciso señalar que aunque están determinados en La Ley Federal de Competencia Económica de acuerdo al salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal, desde el 27 de enero de 2016, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo (2016), el cual señala que dichos montos deberán ser de acuerdo con la actualización del valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente.

concentraciones. Las empresas tecnológicas han sido muy activas en adquirir empresas en crecimiento (ej. *Startups*). Un reporte reciente del Subcomité de Competencia de la Cámara de Representantes de Estados Unidos<sup>2</sup> enumera cientos de adquisiciones por parte de los gigantes tecnológicos Apple, Google, Amazon y Facebook durante la última década, la gran mayoría de las cuales no tuvieron que ser notificadas porque el valor de la transacción no superaba los umbrales para ser notificadas. Si una empresa tecnológica considera que una pequeña empresa innovadora pudiera representar una amenaza en el futuro, puede resultar más barato adquirirla antes que pelear contra ella por el mercado después, en particular cuando por el valor de la transacción no tiene que pasar por el escrutinio de la autoridad de competencia.

Aun si se presenta la notificación, es complicado determinar los efectos de la concentración cuando se trata de una pequeña empresa innovadora cuyo producto o servicio todavía está lejos de tener una posición sólida en el mercado. Para las autoridades de competencia es difícil determinar cuando una pequeña empresa digital podría llegar a ser competencia potencial de una empresa grande.

En varios estudios académicos y de autoridades de competencia a nivel mundial se han planteado como posibles soluciones a estas problemáticas el declarar con un estatus especial a ciertas plataformas digitales de gran tamaño. Bajo el supuesto de que cualquier adquisición por parte de las plataformas declaradas tendrían una alta probabilidad de dañar el mercado, todas las adquisiciones que realicen estas plataformas tendrían que ser notificadas, independientemente del tamaño de la transacción. Por otro lado, para sortear el problema de determinar si la empresa, por una adquisición, pudiera llegar a representar competencia potencial, en estos reportes se propone revertir la carga de la prueba. Usualmente, para poder objetar una concentración, la autoridad tiene la carga de probar que la concentración generará efectos anticompetitivos o reducirá la competencia. Revertir la carga de la prueba significa que ahora la adquirente es la que debe probar que no podría realizar o desarrollar por cuenta propia, los bienes, servicios o funciones que desarrolla la empresa por adquirir, creciendo orgánicamente. En la legislación mexicana, estas propuestas requieren de cambios legislativos.

Otro problema importante, que no solo se presenta en concentraciones, sino también para prácticas unilaterales, gira en torno a la definición de mercado relevante en mercados de dos o más lados. El mercado relevante es la herramienta metodológica más importante a disposición de las autoridades de competencia. En jurisdicciones como la mexicana, no solo es una herramienta importantísima, sino que es un requisito de la ley definir el mercado relevante para poder analizar si una concentración debe ser objetada o no, o para determinar si una empresa tiene poder sustancial de mercado que pueda facultarla a cometer prácticas anticompetitivas. En plataformas digitales la prevalencia de mercados de varios lados, así como la presencia de precios cero en algunos de ellos, no encajan en la práctica tradicional del análisis de competencia, lo cual ha dificultado sustancialmente el análisis técnico, así como los requerimientos de información para poder satisfacer los estándares de prueba que exige la ley. En respuesta a este problema, poco a poco han empezado a desarrollarse académicamente los fundamentos para analizar de mejor manera estos mercados. Las autoridades de competencia tienen una importante tarea de capacitación y actualización para poder aplicar los últimos desarrollos en materia de plataformas digitales.

### **Prácticas anticompetitivas**

La LFCE cuenta con herramientas para investigar, sancionar y corregir prácticas anticompetitivas que pueden dañar el proceso de competencia y libre concurrencia. De acuerdo con el artículo 52 de la LFCE, están prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas y las barreras que, en términos de esa ley, disminuyan, dañen, impidan o condicionen de cualquier forma la libre concurrencia o la competencia económica en la producción, procesamiento, distribución o

---

<sup>2</sup> Majority Staff Report and Recommendations (2020).

comercialización de bienes o servicios. Al respecto, a continuación, se señalan brevemente en qué consisten las conductas anticompetitivas descritas por la LFCE:

- Prácticas monopólicas absolutas: Consistentes en los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre Agentes Económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea incrementar precios, restringir el abasto, repartirse el mercado, coordinarse en procedimientos de licitaciones e intercambio de información. Estas prácticas anticompetitivas se consideran las faltas más graves que puede llevar a cabo un agente económico, toda vez que tienen un efecto nocivo inmediato y significativo en el mercado.
- Prácticas monopólicas relativas: Son aquellas consistentes en cualquier acto, contrato, convenio, procedimiento o combinación que tengan por objeto o efecto de desplazar a otros agentes económicos del mercado, impedir el acceso al mercado o dar ventajas o preferencias a otros agentes económicos del mercado. Se considera que estas prácticas anticompetitivas sólo son sancionables cuando un agente económico abusa de su poder de mercado sin una racionalidad económica que lo justifique, para lo anterior la autoridad de competencia revisa el poder de mercado de dicho agente económico, los efectos sobre el mercado y en su caso los efectos anticompetitivos o pro-competitivos del caso en específico.

En materia de prácticas anticompetitivas también se enfrentan retos importantes para aplicar la ley. Uno de ellos es el que ya se mencionó en la sección previa acerca de la dificultad de definir el mercado relevante en plataformas digitales.

Otro problema es que, en particular en prácticas unilaterales o restricciones verticales, prácticas que en México se encuadran en la ley como prácticas relativas, la amplia variedad de modelos de negocio que desarrollan las plataformas digitales y la aplicación de nuevas tecnologías que son novedosas para las autoridades de competencia dificultan sustancialmente configurar teorías de daño fácilmente comprobables, comparada con las que se establecen para mercados tradicionales, ya que el daño frecuentemente no se refleja en incrementos en precios, como usualmente sucede en mercados tradicionales, o puede ocurrir en mercados aparentemente no relacionados al mercado donde se comete la práctica. Un ejemplo de lo anterior es el uso de datos e información de los consumidores para adquirir poder de mercado y dificultando que otros competidores puedan acceder a esos datos.

### **Barreras a la competencia e insumos esenciales**

Las herramientas tradicionales de competencia son la revisión de concentraciones en materia preventiva y las prácticas anticompetitivas en materia correctiva. En México se cuenta también con una herramienta que tienen pocas autoridades y que puede ser de gran utilidad respecto de plataformas digitales, que es el procedimiento de barreras a la competencia e insumos esenciales.

Las herramientas tradicionales de competencia se circunscriben a sancionar y corregir conductas de los agentes económicos como la cartelización, el abuso de dominancia y la monopolización. La LFCE es innovadora a nivel mundial al incluir una herramienta de investigación que no requiere de verificar una conducta anticompetitiva, sino que la COFECE o el IFT puede ordenar medidas para eliminar barreras que inhiban la competencia, aun y cuando el agente económico no realice acciones deliberadas para monopolizar el mercado o desplazar competidores. Las barreras pueden referirse a cualquier elemento estructural de mercado o cualquier regulación que de origen a la falta de competencia.

El procedimiento de barreras a la competencia puede resultar útil en mercados digitales en los cuales por condiciones tecnológicas o estructurales se dificulta mantener un ambiente de competencia. De encontrar elementos para determinar que existen barreras a la competencia, la autoridad puede dictar medidas para que los agentes económicos eliminen la barrera, ordenar la desincorporación o si existe un insumo esencial, imponer condiciones de acceso y precios. La autoridad de competencia puede, de hecho, bajo este procedimiento hacer regulación individual para favorecer un mercado más

abierto a la competencia. Este procedimiento establecido en el artículo 94 de la LFCE es muy potente y solo existe, con algunas variaciones, en un puñado de países, como por ejemplo en el Reino Unido<sup>3</sup>.

### Artículo 94 de la LFCE

La reforma constitucional publicada el 11 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación<sup>4</sup>, le otorga a la autoridad de competencia una nueva herramienta de investigación con la cual puede iniciar investigaciones con el fin de determinar la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos (LFCE, 2014, art. 94).

Si de la investigación existen elementos para determinar que no existen condiciones de competencia efectiva en el mercado investigado, la autoridad investigadora emite un dictamen preliminar en el que propone las medidas correctivas que se consideren necesarias para eliminar las restricciones al funcionamiento eficiente del mercado investigado.

Después de que es emitido el dictamen preliminar por parte de la autoridad investigadora, y de haber escuchado a los agentes económicos que demuestren tener interés jurídico, el Pleno de la COFECE emite una resolución que podrá: i) incluir recomendaciones para las autoridades públicas; ii) una orden al agente económico correspondiente, para eliminar una barrera que afecta indebidamente el proceso de libre concurrencia y competencia; iii) la determinación sobre la existencia de insumos esenciales y lineamientos para regular, según sea el caso, las modalidades de acceso, precios o tarifas, condiciones técnicas y calidad, así como el calendario de aplicación; o iv) la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones del Agente Económico involucrado, en las proporciones necesarias para eliminar los efectos anticompetitivos. La desincorporación es una medida extrema que procede solo cuando otras medidas correctivas no son suficientes para solucionar el problema de competencia identificado.

Respecto al artículo 94 y con relación a la necesidad de cambiar la legislación de competencia para contar con mejores herramientas en mercados digitales, la COFECE puntualizó lo siguiente:

“Derivado de la reforma Constitucional de 2013, la COFECE cuenta con “facultades incrementales”, establecidas en el artículo 94 de la LFCE, que nos faculta a analizar características estructurales y regulatorias de los mercados y nos permite imponer remedios para fortalecer la competencia en ellos. Más específicamente, estas investigaciones nos permiten determinar la existencia de barreras a la competencia, establecer remedios estructurales y conductuales, si es necesario, así como determinar la existencia de insumos esenciales y regular su acceso. Se trata de una herramienta “híbrida” de competencia y de regulación, cuya ventaja es que nos permite llevar a cabo análisis profundos y detallados de los mercados haciendo uso de nuestras herramientas de investigación, y también nos permite imponer remedios cuando identificamos problemas a la competencia derivados de la estructura del mercado y de otras características que no se relacionan directamente con conductas anticompetitivas tradicionales.

Con esta herramienta podríamos conducir análisis más profundos de estructuras de mercado, resaltando elementos que impiden la competencia, pero que usualmente pasan desapercibidos en las investigaciones tradicionales de prácticas anticompetitivas, tales como sesgos de comportamiento, prácticas que afectan la competencia pero que no están incluidas en nuestro catálogo de prácticas monopólicas relativas, el uso de información personal, el comportamiento de otros competidores, todos ellos importantes en el

---

<sup>3</sup> Para más información respecto al procedimiento en Reino Unido ver Lear (2019).

<sup>4</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 60., 70., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones (2013), publicado en el Diario Oficial el 11 de junio de 2013.

contexto de los mercados digitales. Esta herramienta permitiría solucionar este tipo de problemas. En este sentido, el uso de esta herramienta, por ejemplo, podría representar una gran oportunidad a fin de usar investigaciones de mercado para regular el acceso a insumos esenciales, una teoría de daño que es crecientemente relevante para los mercados digitales, particularmente cuando se piensa en la importancia que tiene hoy día el *big data*.

Nuestra experiencia con esta herramienta nos hace pensar que hay oportunidad de delinear soluciones innovadoras para resolver problemas complejos de competencia que se han creado con el desarrollo de la economía digital como, por ejemplo, mercados altamente concentrados que presentan “puntos de quiebre” como resultado de los efectos de red, las economías de escala y de alcance, la acumulación de *big data*, la auto-referencia, precios cero y algoritmos determinadores de precios, por mencionar algunos. Lo anterior, sin que sea necesaria una reforma legislativa<sup>5</sup>.”

El procedimiento de barreras a la competencia puede resultar muy útil aun sin necesidad de realizar cambios en la legislación cuando se determine que existen barreras a la competencia que generan efectos anticompetitivos. Este procedimiento puede llevar a regular insumos específicos o la desincorporación de activos, lo cual lo hace un procedimiento muy flexible para corregir todo tipo de fallas de mercado<sup>6</sup>.

### **Otros artículos de la ley relevantes para que las Pymes enfrenten la pandemia**

La LFCE contiene preceptos que no son comunes en otras jurisdicciones y que son particularmente útiles para las Pymes durante la pandemia. Estos son el procedimiento para imponer precios máximos en sectores no regulados y la excepción de la aplicación de la ley de competencia para cooperativas de exportación.

#### ***Procedimiento para imponer precios máximos***

De conformidad con el artículo 28 de la Constitución, y el artículo 9 de la LFCE, le corresponde exclusivamente al Ejecutivo Federal determinar, mediante decreto, los bienes y servicios que podrán sujetarse a precios máximos, siempre y cuando no haya condiciones de competencia efectiva en el mercado relevante de que se trate. La COFECE determinará mediante declaratoria si no hay condiciones de competencia efectiva.

Esto resulta relevante porque a principios de la década de los noventa algunos productos de la canasta básica, como por ejemplo la tortilla, estaban sujetos a precios máximos, aun y cuando la oferta no presentaba problemas estructurales de competencia. El artículo 9 de la LFCE establece un procedimiento para que el control de precios responda a consideraciones de mercado y no a consideraciones políticas. La imposición de precios máximos puede provocar distorsiones importantes a los mercados y este precepto en la ley asegura que, de darse el caso, el análisis que se realice para imponer precios máximos sea un análisis técnico que tome en cuenta las condiciones estructurales de los mercados y no las consideraciones políticas coyunturales.

#### ***Cooperativas de exportación***

De conformidad con el artículo 28 de la Constitución, y 8º de la LFCE, la COFECE no considerará monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus

---

<sup>5</sup> Respuesta a cuestionario preparado por el autor con motivo de este trabajo.

<sup>6</sup> Este procedimiento se ha utilizado, por ejemplo, para investigar barreras a la competencia derivadas de las condiciones de acceso de los horarios de aterrizaje y despegue en el aeropuerto de la Ciudad de México (IEBC-001-2015), así como barreras a la competencia en el mercado de producción, distribución y comercialización de semilla y grano de cebada maltera para la producción de cerveza (IEBC-001-2016).

intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales, siempre y cuando: i) dichos productos nacionales o industriales sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o no sean artículos de primera necesidad; ii) sus ventas o distribución no se realicen dentro del territorio nacional; iii) dichas asociaciones o sociedades cooperativas estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y estén previamente autorizadas en cada caso para constituirse por la legislatura correspondiente a su domicilio social; iv) la membresía a dichas asociaciones o sociedades cooperativas sea voluntaria y se permita la libre entrada y salida de sus miembros, y v) no otorguen o distribuyan permisos o autorizaciones cuya expedición corresponda a dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

La LFCE sanciona severamente acuerdos entre productores para determinar precios o repartirse el mercado, pero hace una excepción en el caso de cooperativas de exportación, en el cual, bajo ciertas condiciones, están exentas de la aplicación de la ley. Este mecanismo puede ser utilizado por las Pymes para lograr un mejor acceso al mercado, sumando fuerzas siempre y cuando no signifique un deterioro en las condiciones de los consumidores.

### **III. Acciones y políticas de apoyo a Pymes durante la pandemia y en la recuperación**

A continuación, se describen las acciones, políticas y los programas implementados por diversas instituciones cuyo objetivo es auxiliar a las Pymes a enfrentar la crisis económica derivada de la pandemia del coronavirus. Las acciones descritas se enmarcan en la problemática general de acceso a mercados por parte de las Pymes en un ambiente de creciente digitalización de la economía en la cual, por un lado, las empresas pueden enfrentar problemas de competencia en canales de distribución en línea, particularmente en plataformas digitales y, por otro, un conjunto de obstáculos que podrían enfrentar las empresas para incursionar en mercados digitales, tales como acceso a infraestructura de conectividad, financiamiento para reconversión de procesos internos, entre otros.

#### **A. COFECE**

##### **1. Actuaciones en Mercados digitales**

Los primeros casos relevantes por parte de la COFECE en mercados digitales se dieron alrededor de 2015 con documentos de abogacía en plataformas de tipo economía colaborativa y de empresas de tecnología financiera.

Las plataformas de economía colaborativa habían resultado un catalizador importante para impulsar el mercado de transporte individual de pasajeros y el de alojamiento, al generar presión competitiva a los jugadores tradicionales, los cuales trataron de introducir cambios a la normatividad, a veces con éxito, para detener el avance de las plataformas.

El 4 de junio de 2015, la COFECE emitió una opinión sobre el impacto en el proceso de libre competencia y competencia económica de los servicios de transporte de personas por medio de plataformas móviles. A través de esta opinión, la COFECE señaló que el desarrollo de aplicaciones

móviles para el transporte de pasajeros resuelve problemas de asimetrías de información y problemas de coordinación entre conductores y pasajeros, además de que contribuye a la movilidad urbana, fomenta la innovación y ofrece opciones eficientes de consumo que pueden generar bienestar social. Esta opinión estaba dirigida a los gobiernos locales, que son los reguladores de transporte local, recomendándoles el reconocimiento de las empresas de redes de transporte como un nuevo modelo de transporte. En caso de que los gobiernos locales emitieran regulación al respecto, la COFECE recomendó que el esfuerzo normativo se limitara a tutelar objetivos de política pública relacionados con la seguridad y protección del usuario, para no afectar la oferta mediante racionamiento o cualquier esquema de división del mercado (COFECE, 2015).

Por otro lado, el 19 de octubre de 2017, la COFECE emitió una opinión sobre la iniciativa de Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera (Ley Fintech). La COFECE consideró que esta iniciativa podría promover el proceso de competencia y libre concurrencia en los servicios financieros, porque brindaría certidumbre jurídica a las empresas innovadoras en el sector. No obstante, para asegurar que se aprovechara el potencial de las innovaciones se sugirieron algunos cambios a la legislación. En específico, la COFECE recomendó establecer explícitamente que los usuarios son los propietarios de su información y que pueden ordenar a las instituciones financieras la transmisión de la información a otras instituciones financieras y que el regulador fije las contraprestaciones por la transmisión de datos; garantizar la prestación de servicios financieros por parte de las instituciones de crédito a las Fintech, en condiciones no discriminatorias; y eliminar cualquier tipo de restricción tecnológica o de infraestructura, que pudiese limitar la entrada de nuevos participantes a este mercado (COFECE, 2017b). Esta opinión fue reconocida por el Banco Mundial como ganadora del Concurso de Promoción de la Competencia 2018-2019 (COFECE, 2019<sup>a</sup>).

### **Reporte “Repensar la competencia en la Economía Digital”**

En 2018 la COFECE realizó una revisión de las principales características económicas de los mercados digitales, y sus implicaciones en materia de competencia económica, publicando sus conclusiones en el reporte denominado “*Repensar la competencia en la Economía Digital*” (COFECE, 2018f).

El reporte analizó la situación de los mercados digitales prevaeciente en 2018, la cual había mostrado resultados alentadores en algunos mercados. La innovación disruptiva de algunas plataformas digitales, en especial de economía colaborativa en materia de transporte y alojamiento, habían tenido efectos positivos muy visibles en sectores dominados por agentes económicos tradicionales. Estas plataformas habían dinamizado la competencia al obligar a los jugadores tradicionales a responder con mejores productos y servicios, lo cual benefició a los consumidores.

No obstante, también identificó que las economías de red y economías de escala que suelen ser una característica importante de los mercados digitales pudieran conducir a grandes concentraciones de mercado y potencialmente afectar a los consumidores. En especial el reporte compartió las preocupaciones que han mostrado otras autoridades de competencia respecto de la concentración alcanzada por las grandes empresas de tecnología, Google, Facebook, Apple, Amazon y Microsoft y su potencial de incurrir en prácticas anticompetitivas.



**Recuadro 3**  
**Características de mercados digitales que dificultan introducir competencia**

- *El ganador se lo lleva todo*: Puede darse el caso en que un agente, al contar con un modelo de negocio, producto y/o servicio sea tan innovador, que desplace y adquiera una gran participación de mercado, hasta convertirse en el único participante.
- *Mercado de varios lados*: En las plataformas digitales pueden interactuar un número diverso de consumidores y oferentes, dependiendo del uso que se le esté dando a la plataforma. Por ejemplo, las redes sociales pueden ser utilizadas por usuarios para interactuar con sus conocidos, o por establecimientos para darle publicidad a sus productos.
- *Efectos de red*: Significa que el valor de un producto se incrementa, derivado de su número de usuarios, este efecto puede ser directo si se trata de un mismo servicio y aumenta el número de usuarios que consumen este servicio en particular, e indirecto cuando usuarios de distintas categorías interactúan en una plataforma, la utilidad de la red para los usuarios de un lado del mercado aumenta con el número de usuarios por el otro lado.
- *Costos de cambio*: Es el costo que tiene un usuario por cambiar de plataforma o red, toda vez que ya ha invertido tiempo en aprender a usar una plataforma, o la posible pérdida de información en la migración a otra plataforma, entre otros.
- *Multi-homing*: Es la posibilidad de un usuario de usar diversas plataformas al mismo tiempo, a fin de satisfacer sus necesidades.
- *Bigdata*: Se refiere al cúmulo de información recabado y utilizado por las plataformas digitales, de sus consumidores y/o competidores, el cual es utilizado para realizar predicciones y optimizar procesos.

Fuente: Repensar la Competencia en la Economía Digital. COFECE. 2018.

El documento analizó las diferentes posturas de académicos y autoridades de competencia internacionales respecto al papel que deberían de tener las autoridades de competencia para promover los mercados digitales, describiendo dos posturas básicas: una de ellas era dejar que los mercados digitales se disciplinaran por medio de la competencia, evitando que las acciones de la autoridad pudieran causar distorsiones innecesarias en los mercados, en especial tener cuidado de no inhibir la innovación y, la segunda postura, era asumir que la tendencia de los mercados hacia la falta de competencia en mercados digitales era muy fuerte, en particular aquellos mercados con presencia de plataformas, lo cual requeriría una mayor intervención y regulación ex ante por parte de las autoridades. La COFECE encontró que las posiciones no eran lo suficientemente contundentes para permitirle adoptar una postura definitiva.

### Reporte “Estrategia digital COFECE”

En marzo de 2020, la COFECE publicó un reporte titulado “Estrategia Digital COFECE” (COFECE, 2020h), el cual es un mapa de ruta de las acciones que la COFECE piensa realizar para promover la competencia en los mercados digitales. Al respecto, la COFECE señaló que la estrategia consiste en (1) elaborar un documento con propuestas específicas de política pública para que los mercados digitales beneficien a más consumidores mexicanos; (2) foros con expertos internacionales para que la experiencia de otros países ayude a la COFECE a aplicar más eficazmente la normativa en materia de competencia económica; (3) fortalecer las capacidades del personal y robustecer la infraestructura tecnológica de la COFECE para la explotación de *big data* y entender los alcances de la inteligencia artificial; (4) establecer una Unidad de Competencia en Economía Digital para avanzar en el entendimiento de los mercados digitales y ejercer con mayor eficacia las atribuciones de la ley de competencia; y (5) fortalecer la cooperación internacional, con el objetivo de compartir experiencias e identificar posibles acciones conjuntas que contribuyan al funcionamiento de los mercados digitales.

Algunas de las acciones de la estrategia digital ya se encuentran en marcha. En específico, ya se creó la Dirección General de Mercados Digitales (COFECE, 2020a), los foros con expertos internacionales tales como Jason Furnam, Fionna Scott, Jacques Cremer, Lina Khan, entre otros, se han llevado a cabo a lo largo del año y actualmente se encuentra en desarrollo el reporte con las propuestas específicas de política pública para mercados digitales.

## 2. Aplicación de la ley de competencia en mercados digitales

La actuación de la COFECE en mercados digitales ha sido cada vez más frecuente, tanto de manera preventiva a través del control de concentraciones, como de investigaciones. En materia de concentraciones resolvió concentraciones entre Walmart-Cornershop, PayClip-General Atlantic, Banorte; Kavak Holdings-LA Holdings, General Atlantic KV, Greenoaks; y recientemente resolvió la de Uber-Cornershop. En materia de investigaciones ha realizado actuaciones en comercio electrónico y acaba de iniciar una investigación en publicidad digital.

### Concentraciones

#### *Walmart-Cornershop*

En 2018, Walmart y Cornershop notificaron a la COFECE, la operación consistente en la adquisición por parte de Walmart de la totalidad del capital social de Cornershop. Walmart es una tienda de autoservicio con presencia en toda la república mexicana mientras que Cornershop es una plataforma de entrega a domicilio, principalmente de productos de tiendas de autoservicio. La operación no fue autorizada por la COFECE en 2019 ya que después de verificar los efectos que la operación tendría en el mercado del servicio logístico de exhibición, compra y entrega inmediata de productos ofrecidos por tiendas de autoservicio y club de precios a través de páginas de internet y aplicaciones móviles a usuarios finales, la COFECE concluyó que la operación podría generar diversos efectos contrarios a la competencia y libre concurrencia, tales como: i) desplazar indebidamente a los competidores de la plataforma Cornershop, toda vez que la oferta de productos de Walmart es esencial para que otras plataformas puedan mantenerse y competir en el mercado; ii) desplazar a otras tiendas de autoservicio competidoras de Walmart por medio del uso indebido de la información recabada por la plataforma de cada uno de los usuarios que la utilizan (ubicación, precios y cantidades; artículos adquiridos, horario de compra, periodicidad de compras, entre otras); iii) impedir el acceso a la plataforma a los competidores de Walmart y privilegiar a las tiendas de autoservicio y clubes de precio que forman parte del grupo; y iv) provocar que los competidores de Walmart abandonen la plataforma, como resultado de la pérdida de confianza y la incertidumbre sobre el uso que podría dar Cornershop a la información generada por la compra de productos a través de la app en sus tiendas de autoservicio (COFECE, 2019c y 2019b).

La COFECE argumentó que, de haber sido aprobada, la concentración podría haber tenido efectos adversos en competencia, toda vez que Walmart habría afianzado su poder de mercado tanto en el mercado físico, como en el digital, y potencialmente utilizar dicho poder de mercado para imponer precios o condiciones a sus proveedores, o desplazar a los pequeños comercios que participan en Cornershop, imponiéndole condiciones abusivas, a fin de orillarlas a dejar la aplicación y su red de distribución.

#### *Uber-Cornershop*

En octubre de 2019, la COFECE recibió una notificación de concentración por parte de Uber y Cornershop. La operación consiste en el incremento de participación de Uber en Cornershop para prestar servicios de intermediación de diferentes grupos de usuarios.

El IFT, bajo las atribuciones del artículo 5 de la LFCE, solicitó a la COFECE el expediente, ya que consideraba que le correspondía resolver ese asunto (COFECE, 2019e). La COFECE también consideró que era de su competencia, se remitió el expediente al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica y Radiodifusión para que determinara la competencia de

dicho asunto. El 21 de mayo de 2020, el tribunal resolvió que la COFECE era la autoridad competente para resolver la concentración entre Uber y Cornershop, lo anterior toda vez que: i) los notificantes no son concesionarios de telecomunicaciones, sino que recurren a estos para la prestación de sus servicios a través de una plataforma digital; ii) los servicios prestados no son de telecomunicaciones, sino de logística e intermediación entre usuarios, conductores y repartidores; y iii) los notificantes utilizan el internet como un insumo, lo cual no constituye el servicio de las plataformas ni representa la fuente de sus ingresos (COFECE, 2020g).

El caso Uber-Cornershop fue aprobado sin condiciones en diciembre de 2020. La importancia de este caso gira en torno a que es el primer caso de concentraciones que involucra dos plataformas digitales en donde la COFECE y el IFT reclamaron la competencia. Los argumentos que utilizó el tribunal especializado pueden ser de utilidad en casos futuros donde la competencia entre estos dos organismos no sea clara.

### **Otras concentraciones en mercados digitales**

#### ***PayClip - General Atlantic, Banorte***

A principios de 2020, la COFECE autorizó la adquisición por parte de diversos fondos de inversión y una institución financiera, de PayClip, una empresa de tecnología financiera que realiza soluciones de pago móvil no bancario, específicamente para Pymes, la COFECE concluyó que esta operación tendría pocas probabilidades de afectar el proceso de libre competencia y competencia económica en el mercado de pagos con tarjeta y provisión de terminales punto de venta a comercios (COFECE, 2020h).

La COFECE consideró que esta transacción le permitiría a PayClip crecer y extender sus servicios de medios de pago y terminales de punto de venta, lo cual tendría efectos positivos para las Pymes, toda vez que esta operación implica que las Pymes podrían acceder a medios de pago, con menores costos y mejor calidad.

#### ***Kavak Holdings - LA Holdings, General Atlantic KV, Greenoaks***

En marzo de 2020, la COFECE autorizó la adquisición de una parte de Kavak Holdings, un *startup* dedicado a la compraventa de autos usados directamente o a través de su aplicación digital, por parte de fondos de inversión en los sectores de tecnología e internet (COFECE, 2020h).

Esta operación es ejemplo de cómo una actividad llevada a cabo en el mercado tradicional, tal y como es la compraventa de automóviles en locales comerciales, puede migrar hacia mercados digitales. A los consumidores les puede resultar más eficiente valorar y vender su automóvil a través de una aplicación o página de internet, únicamente proporcionando datos básicos, para después vender su automóvil en el mercado físico o venderlo en el mercado en línea.

### **Prácticas anticompetitivas**

#### ***Ventas atadas en comercio electrónico***

En septiembre de 2017, la autoridad investigadora inició una investigación por la probable realización de prácticas monopólicas relativas en el mercado de servicios de plataformas de comercio electrónico y otros servicios relacionados. En específico, la autoridad investigadora de la COFECE investigó si la prestación de los servicios de Mercado Libre estaba condicionado a la utilización de las soluciones de pago en línea que ofrece Mercado Pago, una subsidiaria de la primera. El Pleno de la COFECE resolvió cerrar dicho expediente, ya que no existía evidencia suficiente para determinar la realización de una práctica monopólica (COFECE, 2020l).

#### ***Publicidad digital***

La COFECE inició en agosto de este año una investigación por la posible realización de prácticas monopólicas relativas en el mercado de servicios de publicidad digital y servicios relacionados. De acuerdo

con la COFECE, la publicidad digital y sus servicios han permitido a los anunciantes contar con nuevos medios para promocionar sus productos y a los usuarios contar con mayores opciones para disfrutar de contenido, o comparar y comprar distintos bienes y servicios (COFECE, 2020b). Al respecto, México es el segundo país de Latinoamérica con mayor inversión y crecimiento en publicidad digital, con una tasa anual del 20%. La investigación, que se encuentra en su etapa inicial, tiene como objetivo determinar si los agentes económicos investigados realizan prácticas relativas en ese mercado (desplazamiento, monopolización, abuso de poder, etc). De encontrar elementos suficientes, los agentes investigados podrían enfrentar una sanción y órdenes de que hacer y no hacer para corregir los problemas identificados.

### **Barreras a la competencia**

#### ***Redes de medios de pago con tarjeta***

El 26 de octubre de 2018, la COFECE inició una investigación en el mercado del sistema de pagos cuyo procesamiento involucre una cámara de compensación para pagos con tarjetas, con el fin de determinar la probable existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia y/o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos (COFECE, 2018e). De acuerdo con la COFECE, este procedimiento de investigación versa sobre el conjunto de tarifas, cuotas y protocolos que realizan las cámaras de compensación para procesar pagos con tarjeta para la compra de bienes o servicios, mercado que, de acuerdo con datos del Banco de México, ascendió en 2017 a un monto total de \$1.7 billones de pesos (COFECE, 2018b). De encontrar elementos que permitan determinar la existencia de barreras a la competencia, la COFECE puede ordenar un conjunto de medidas de comportamiento o estructurales para eliminarlas.

### **3. Acciones para enfrentar la pandemia**

Desde el inicio de las restricciones a las actividades económicas derivadas de la pandemia, la COFECE ha publicado dos documentos para ayudar a las empresas a enfrentar la crisis derivada de la pandemia: el acuerdo sobre no perseguir la colaboración entre competidores cuando se cumplan ciertas condiciones y un documento de abogacía con doce acciones que distintos organismos públicos podrían realizar en beneficio de las Pymes y los consumidores.

#### **Acuerdo sobre no perseguir colusión**

El 27 de marzo de 2020, la COFECE hizo pública su postura sobre la aplicación de la LFCE ante la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19. La COFECE señaló estar consciente de los inconvenientes que la emergencia podía generar a las empresas, los consumidores y al funcionamiento de los mercados en general. Para coadyuvar a la no interrupción de las cadenas de suministro o que de forma artificial se restrinja la oferta y encarezcan los bienes o servicios, la COFECE manifestó lo siguiente: i) que no sería objeto de persecución cualquier acuerdo de colaboración entre agentes económicos que, en el contexto de contingencia sanitaria fuese necesario para mantener o incrementar la oferta, satisfacer la demanda, proteger las cadenas de suministro, evitar la escasez o el acaparamiento de mercancías, y que no tenga por objeto desplazar a otros agentes competidores que también provean al mercado; ii) la COFECE advirtió a los agentes económicos que cualquier aumento de precios debe obedecer a decisiones individuales e independientes de las empresas y no deben ser inducidos, propiciados o recomendados por asociaciones, confederaciones o cámaras a sus participantes; iii) la COFECE señaló que en las circunstancias actuales, es particularmente grave cualquier acuerdo entre competidores para manipular precios, restringir el abasto de bienes y/o servicios, segmentar mercados, así como coordinar posturas o abstenerse de hacerlas en licitaciones, por lo que, en ejercicio de sus atribuciones, se perseguirá y sancionará de acuerdo con la normatividad aplicable este tipo de conductas; iv) se revisarán los mercados en donde se observen incrementos indiscriminados de precios para evaluar y, en su caso, descartar posibles arreglos entre competidores como la causa de estos, en cuyo caso tendría que iniciarse un procedimiento de investigación.; y v) la COFECE se comprometió a revisar de manera expedita las notificaciones de concentraciones que surjan con motivo de la necesidad de hacer sinergias y agregar

capacidades de producción para satisfacer de manera oportuna y suficiente las necesidades de productos de consumo popular y todos los necesarios para atender la crisis (COFECE, 2020k).

En relación con el punto (ii) del acuerdo, en las primeras semanas de la contingencia sanitaria, la autoridad investigadora de la COFECE emitió dos advertencias, una dirigida a la Cámara Nacional de la Industria de Azucarera y Alcohólica (CNIAA) y otra dirigida a la Asociación Nacional de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI). En el primer caso, le advirtieron a la CNIAA que un posible aumento en el precio del alcohol puro, insumo necesario para la producción de gel sanitizante, podría deberse a acuerdos entre competidores para manipular los precios de esos productos. En el segundo caso, que la COFECE tenía conocimiento que la ADI promovió entre sus afiliados el otorgamiento de descuentos a los arrendatarios, mercado gravemente afectado con el cierre obligatorio de tiendas y restaurantes, lo que podría ser contrario a la LFCE si se fijan mediante un acuerdo entre los arrendatarios con el objeto o efecto de establecer una cuota o un tope máximo a otorgarse.<sup>7</sup>

Adicionalmente, cabe señalar que, desde enero de 2020, es obligatorio que las notificaciones de concentraciones para la COFECE se realicen electrónicamente, lo que le permite llevar a cabo estos procedimientos de manera remota. También, las diligencias de los procesos de investigación pueden llevarse de forma remota a partir de junio.

## 12 acciones para impulsar la economía

El 13 de octubre de 2020, la COFECE propuso 12 medidas en materia de competencia económica para apoyar a la reactivación de la economía en México, a consecuencia de la pandemia provocada por el COVID-19. De acuerdo con la COFECE, estas medidas están diseñadas para que se involucre el mayor número de empresas posible, que se tenga una recuperación sostenible de la economía y enfocada en generar beneficio para los consumidores, dichas medidas son las siguientes (COFECE, 2020d):

- i) Ampliar el acceso a créditos a un mayor número de mexicanos y pequeñas empresas, al facilitar su evaluación crediticia por medio del flujo de información en manos del Gobierno.
- ii) Incrementar las opciones de compra de medicinas a mejores precios para las familias, agilizando la entrada de medicamentos genéricos al mercado.
- iii) Hacer que los costos de la electricidad sean lo más competitivos posibles, al garantizar el cumplimiento del marco legal vigente en cuanto al despacho económico de electricidad y el acceso no indebidamente discriminatorio a las redes de transmisión y distribución.

La Secretaría de Energía (SENER) emitió el 15 de mayo de 2020 el "Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional" (Secretaría de Energía, 2020), en donde la SENER busca que la generación de rápido arranque o base sea producida principalmente en las plantas propiedad de la Comisión Federal de Electricidad, dejando a un lado la generación intermitente renovable, principalmente producida por empresas privadas. La COFECE interpuso una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de dicho acuerdo, argumentando que se contraponen a los artículos 16, 28 y 133 constitucionales, así como a las leyes aplicables en materia de electricidad. La COFECE argumentó, además, que el acuerdo impide promover y proteger la competencia y libre concurrencia en el mercado eléctrico, toda vez que dejan de existir los elementos básicos para que este funcione en condiciones de competencia (COFECE, 2020c).

A finales de julio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió suspender la política impugnada por la COFECE, para evitar posibles daños que podrían causarse con su aplicación, en tanto realiza el análisis de fondo de dicha política.

---

<sup>7</sup> Respuesta de COFECE a cuestionario preparado para este trabajo.

- iv) Promover los precios lo más bajo posibles de las gasolinas, mediante el otorgamiento expedito y no indebidamente discriminatorio de permisos para la importación y expendio de gasolina y diésel, alentando la competencia en toda la cadena de valor.

La recomendación de la COFECE se basa en los siguientes elementos: i) no se observa competencia intensa en el mercado mayorista, toda vez que PEMEX sigue siendo el principal oferente al suministrar 87% de gasolina que se consume en México; ii) desde noviembre de 2018 la SENER solo ha concedido permisos de importación de gasolina de un año y no ha otorgado nuevos permisos de importación de 20 años; iii) los tiempos de resolución a las solicitudes de permisos para el expendio al público se han duplicado, y existen más de 200 casos sin resolución; iv) las autorizaciones de cesión de permisos no se resuelven de forma expedita, lo que dificulta la entrada de más marcas al mercado mexicano; y v) existen obstáculos regulatorios para la instalación y operación de gasolineras en la normativa estatal y municipal, lo que limita la competencia entre ellas para reducir sus márgenes (COFECE, 2020j).

Un estudio realizado por el Banco de México demostró que si hubiera más participantes en el mercado, la reducción en los precios de las gasolinas, derivada de la caída en los precios internacionales del petróleo, podría haber sido mayor en beneficio de los consumidores finales<sup>8</sup>.

- v) Garantizar que, en beneficio de los contribuyentes, el gobierno contrate de manera oportuna bienes y servicios en las mejores condiciones de precio y calidad, mediante una reforma a la Ley de adquisiciones para maximizar la competencia y libre competencia en los procedimientos de compra pública.

Al respecto, la COFECE publicó la "*Agenda de Competencia para un ejercicio íntegro en las Contrataciones Públicas*", en donde señala que, la contratación pública debe sentar las bases para conseguir las mejores condiciones para el Estado en la adquisición de bienes y servicios, así como en la contratación de obra pública. En este orden de ideas, recomienda transparentar y dar publicidad a las investigaciones de mercado (previo al inicio de cualquier procedimiento de contratación), acotar los supuestos para contratar los procedimientos diferentes a la licitación pública, eliminar las excepciones previstas en las leyes de la materia para las contrataciones entre dependencias y entidades, permitir la participación de otros licitantes interesados en procedimientos restringidos, limitar la participación simultánea de empresas de un mismo grupo para evitar simulación de competencia, y crear una Ley General de Contratación Pública (adquisiciones y obra pública), que se apegue a los estándares internacionales (COFECE, 2019a).

- vi) Inducir la reducción del precio de los boletos de autotransporte foráneo de pasajeros, con una modificación a la regulación que fomente la competencia entre las empresas oferentes y que permita la participación de nuevos jugadores.
- vii) Lograr la entrada de más empresas a nivel estatal en los mercados de gasolinas, gas LP y transporte de carga, mediante la emisión expedita de las directrices del Consejo Nacional de Mejora Regulatoria.
- viii) Mantener abiertas las opciones de compra de los mexicanos a partir del intercambio comercial, evitando la imposición de medidas restrictivas al comercio exterior sin un análisis previo de daño al consumidor.
- ix) Recuperar los bienes públicos cuyas concesiones están por vencer y otorgar nuevas por medio de licitaciones, para que los ganadores sean aquellos que realmente ofrezcan las mejores condiciones para los usuarios.

---

<sup>8</sup> Ver "Informe Trimestral octubre-diciembre 2017", pp. 40-43 de Banco de México, así como el "Informe Trimestral enero - marzo 2019", pp. 63-67.

- x) Incrementar la eficiencia de la entrada de mercancías por vía marítima, con una reforma a la Ley de Puertos que incorpore principios de competencia.
- xi) Procurar que los productos lleguen a un menor costo a los centros de consumo mediante el desarrollo de una red articulada del transporte ferroviario, para lo que se propone reformar la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.
- xii) Garantizar que las regulaciones no obstaculicen la competencia, con una reforma al artículo 105 de la Constitución que faculte a la COFECE para presentar acciones de inconstitucionalidad sobre normas generales que violenten los principios de competencia.

## B. Instituto Federal de Telecomunicaciones

El IFT tiene un papel dual como regulador sectorial y autoridad de competencia en telecomunicaciones y radiodifusión. Esta sección presenta las medidas que el IFT ha implementado para apoyar a las Pymes durante la pandemia y en su recuperación.

En octubre de 2020, el IFT realizó diversas mesas de diálogo para analizar el impacto que las telecomunicaciones y radiodifusión tienen en la economía y su papel en la recuperación económica del país tras el impacto de la pandemia por Covid-19 (IFT, 2020b). A manera de conclusión del foro mencionado, se señaló que la reactivación de la economía a través del uso de las telecomunicaciones y la radiodifusión pasa por intensificar la competencia, la digitalización de las Pymes, el fomento del desarrollo del sector a través de una política de estado, y el cierre de las brechas digitales en las zonas rurales, la brecha de género, de adopción, así como impulsar la transformación digital en las zonas más rezagadas de México (IFT, 2020g). Estas conclusiones son un buen resumen de lo que el IFT está intentando hacer para ayudar a los usuarios de telecomunicaciones durante la pandemia.

### 1. Reporte “Estrategia IFT 2020-2024. Hoja de Ruta Preliminar”

En julio de 2020 el IFT puso a consulta la “Estrategia IFT 2020-2024. Hoja de Ruta Preliminar” (IFT, 2020h), documento en el cual plantea las líneas de acción regulatorias que propone para los próximos años. Este ejercicio parte de dos premisas, la primera es que siendo las redes e infraestructura de telecomunicaciones las que se constituyen como la base esencial sobre la que se construye el ecosistema digital, el Instituto continuará desarrollando esfuerzos en la promoción y creación de incentivos para el despliegue de dichas redes e infraestructura (especialmente las de nueva generación) en aras de garantizar las bases adecuadas para el desarrollo del ecosistema digital y el cierre de la brecha de acceso en el país. La segunda premisa es que proteger el proceso de competencia económica y libre concurrencia es uno de los principales objetivos para promover un entorno de innovación en el ecosistema digital, el desarrollo de nuevas tecnologías y maximizar los beneficios aprovechados por el conjunto de la sociedad.

El IFT considera que en materia de competencia y libre concurrencia el objeto de análisis de la institución debe ser el ecosistema digital y no solamente las redes de telecomunicaciones y sus concesionarios, ya que las relaciones verticales existentes en varios mercados, así como la competencia cruzada entre sectores regulados y no regulados (por ejemplo, el mismo contenido cursado en redes reguladas y OTT (*over the top*) requieren de un análisis conjunto. En este sentido, además de continuar con los esfuerzos realizados hasta la fecha para garantizar el desarrollo en los sectores de telecomunicaciones, el IFT busca colaborar de manera proactiva con otras autoridades para aprovechar la amplia experiencia y especialización del Instituto en temas tecnológicos y digitales a fin de llevar a cabo un monitoreo, análisis y protección de la competencia y libre concurrencia en los sectores de telecomunicaciones dentro del ecosistema digital en su conjunto.

Entre las potenciales acciones en materia de competencia se destaca la realización de una evaluación integral sobre las implicaciones, costos y beneficios de adecuar la aplicación de la política de

competencia económica hacia un contexto de mercados relevantes en el ecosistema digital, así como evaluar la necesidad de efectuar cambios en el marco normativo actual para acomodar este enfoque regulatorio y proponer de forma proactiva guías o lineamientos que contengan criterios eficientes para la asignación de casos en los que se puedan suscitar dudas sobre competencias entre el IFT y la COFECE.

En octubre de 2020, el IFT realizó diversas mesas de diálogo para analizar el impacto que las telecomunicaciones y radiodifusión tienen en la economía y su papel en la recuperación económica del país tras el impacto de la pandemia por Covid-19 (IFT, 2020b). A manera de conclusión del foro mencionado, se señaló que la reactivación de la economía a través del uso de las telecomunicaciones y la radiodifusión pasa por intensificar la competencia, la digitalización de las Pymes, el fomento del desarrollo del sector a través de una política de estado, y el cierre de las brechas digitales en las zonas rurales, la brecha de género, de adopción, así como impulsar la transformación digital en las zonas más rezagadas de México (IFT, 2020g).

## 2. Infraestructura

La incursión de las Pymes en los mercados digitales se facilita con acceso adecuado a infraestructura de conectividad, por lo que varias de las acciones del IFT van orientadas en ese sentido. En cuanto al despliegue de infraestructura para universalizar los servicios y reducir la brecha digital, el IFT se enfoca prioritariamente en promover el compartir infraestructura y reducir las barreras para el despliegue de nueva infraestructura.

### Red compartida

La red compartida mayorista consiste en una red pública de telecomunicaciones destinada exclusivamente a comercializar capacidad, infraestructura o servicios de telecomunicaciones al mayoreo a otros concesionarios o comercializadoras, en términos del artículo 140 de la LFTR (2014).

La red compartida mayorista es un proyecto encabezado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través de un organismo descentralizado denominado PROMTEL y su desarrollo contempló desde un inicio que una empresa privada participara en el diseño, financiamiento, despliegue, operación y comercialización de sus servicios (SCT, 2015). El objetivo de la red compartida es aumentar la cobertura de los servicios de telecomunicaciones, permitir la oferta de servicios de banda ancha en zonas que actualmente no tienen servicios o en las que sólo existe una opción, promover precios competitivos, elevar la calidad de los servicios a estándares internacionales y fomentar la innovación en los servicios digitales. La red compartida facilita la provisión de servicios por parte de concesionarios de telecomunicaciones en zonas de baja densidad porque al compartir la infraestructura evita la duplicidad de inversión y permite ofrecer los servicios a menores costos.

Actualmente la red compartida ya se encuentra operando a través de la empresa Altán Redes. En términos de cobertura la empresa alcanzó en enero de 2020 una cobertura de 50%. Las metas de cobertura a las que está obligada son de 85% para enero de 2022 y de 92.2% para enero de 2024. La ampliación de la cobertura a prácticamente todos los núcleos poblacionales del país permitirá a las Pymes integrarse a cadenas productivas que van más allá de su ámbito local, así como mejorar sus procesos productivos mediante la digitalización y que un mayor número de consumidores tengan los medios necesarios para adquirir sus productos o servicios por medios digitales.

### Espectro para redes 5G

El 21 de octubre de 2020 el IFT publicó en el diario oficial el Programa Anual de Uso y Aprovechamiento de Frecuencias Radioeléctricas 2021 (IFT, 2020i), el cual contiene espectro disponible para el despliegue de redes 5G en la banda de 3.4Ghz. Este espectro se pondrá a disposición del mercado y de los operadores de telecomunicaciones con el objeto de que pueda ser empleado en el país para el servicio de acceso inalámbrico fijo a internet para uso comercial. Se tiene planeado que la licitación del espectro se lleve a cabo a partir de 2021.



Las tecnologías de quinta generación permiten velocidades mucho mayores, latencias menores a 1 milisegundo y capacidad de conectar hasta un millón de dispositivos por kilómetro cuadrado. Además, las redes 5G son un facilitador del despliegue de otras tecnologías como el Internet de las Cosas (IoT), la Inteligencia Artificial o el Big Data, que juntas tienen un impacto transversal en aspectos como la automatización de procesos industriales, el transporte inteligente y autónomo, la tele-educación, la tele-medicina, el entretenimiento a través de realidad virtual y realidad aumentada, el gobierno electrónico y el comercio electrónico, entre muchas otras aplicaciones.

En el contexto de la discusión de la Ley Federal de Derechos, instrumento legal donde se establece el precio por el uso del espectro, el IFT mostró preocupación por el monto que estableció la Cámara de Diputados para el despliegue de servicios de internet y telefonía móvil de quinta generación (5G). El IFT hizo un llamado al Senado de la República, en su carácter de cámara revisora, para que considerara reducir los montos de esos derechos. El IFT argumentó que los montos de los derechos que la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Derechos para las bandas de 600, 1,500 y 3,000 megahercios (MHz) del espectro, identificadas para la provisión de servicios 5G, son 186% superiores a los sugeridos por el propio instituto, lo cual pondría en riesgo los procesos de licitación previstos para esta porción del espectro radioeléctrico y retrasar la introducción de estas tecnologías en México en perjuicio de toda la población y de la competitividad nacional (IFT, 2020c).

La Cámara de Senadores no modificó los derechos atribuibles al uso de esta porción del espectro que estableció la Cámara de Diputados, lo que incrementará los costos para los operadores en la provisión de banda ancha y potencialmente del costo de acceso para los usuarios.

### **Investigaciones de barreras a la competencia al despliegue de infraestructura**

La autoridad investigadora del IFT inició en 2018 dos procedimientos de investigación de barreras a la competencia que se relacionan directamente con barreras al despliegue de infraestructura. Uno de ellos en el mercado de servicios de telecomunicaciones fijas con el Estado de México y el segundo también en telecomunicaciones fijas, pero en el estado de Guanajuato.

Las barreras normativas a la entrada que detectó la autoridad investigadora están relacionadas con el despliegue de infraestructura pasiva de telecomunicaciones fijas, por lo que dicha autoridad recomienda a los gobiernos estatales correspondientes una serie de medidas para asegurar que sus regulaciones no entorpezcan el desarrollo de infraestructura. Estos procedimientos aun no han concluido por lo que continúan tramitándose ante el IFT<sup>9</sup>.

## **3. Mercados digitales**

### **Investigación sobre barreras a la competencia en mercados digitales**

El 22 de octubre de 2020, el IFT publicó en el Diario Oficial el extracto de acuerdo mediante el cual la autoridad investigadora del IFT inició el procedimiento de investigación en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles, servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos (IFT, 2020j).

De acuerdo con el extracto del acuerdo de inicio de investigación, las nuevas dinámicas en el ecosistema digital traen consigo retos para la competencia. La recopilación y el análisis de datos, así como el posicionamiento y las conductas de los agentes económicos que proveen sus bienes o servicios a través de las plataformas digitales pueden impactar en el proceso de competencia y libre concurrencia,

---

<sup>9</sup> El IFT no hace público el dictamen preliminar de sus investigaciones, sin embargo, el Pleno emite un acuerdo para instruir a la Unidad de Competencia Económica del Instituto, para que lo notifique a los señalados en el DP y continúe con el procedimiento. El acuerdo puede consultarse en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdodoliga/vppift25119741acc.pdf#P/IFT/25119741>.

la innovación, la economía y el bienestar del consumidor. La autoridad investigadora del Instituto señaló que tiene indicios que hacen suponer la existencia de posibles barreras a la competencia o insumos esenciales en los mercados mencionados.

La investigación iniciada por el instituto tendrá potenciales efectos importantes sobre el acceso de las Pymes a las ventas en línea y los mercados de publicidad digital, que son algunos de los mercados que se observan en los servicios de búsqueda y redes sociales, así como en sus procesos productivos ante la creciente dependencia de procesos administrativos y productivos del cómputo en la nube.

Los mercados digitales han sido motivo de controversia entre la COFECE y el IFT en cuanto a su competencia para tramitar y resolver estos casos. La COFECE inició recientemente una investigación por prácticas relativas en el mercado de publicidad digital, mercado que potencialmente puede trasladarse con esta investigación del IFT. A la fecha la COFECE no ha invocado su competencia en estos mercados y en caso de hacerlo, es incierto lo que resolvería el tribunal especializado.

#### **4. Acciones para enfrentar la pandemia**

Entre las acciones implementadas por el IFT para apoyar a los usuarios de telecomunicaciones durante la pandemia se destacan las siguientes:

- Mediante la coordinación entre el IFT, la industria de telecomunicaciones y el Gobierno Federal, los usuarios reciben SMS gratuitos con anuncios, recomendaciones y otros datos actualizados sobre el Covid-19.
- Los usuarios de los Operadores Móviles Virtuales que utilizan la Red Compartida Mayorista, operada por Altán, hacen uso del plan “Quédate en Casa”, que incluye llamadas y mensajes cortos (SMS) ilimitados, así como 10 GB para navegación en Internet con un costo de \$100 pesos mensuales;
- El IFT emite los lineamientos de emergencia para sustanciar el procedimiento de orientación general a través de medios electrónicos; y

Se extendió durante todo el mes de mayo el plazo para que los usuarios de prepago pudieran solicitar un plan de emergencia sin costo, que contenía al menos, 100 minutos de voz y 150 mensajes cortos (SMS).

#### **Facilidades para transmisión de contenido educativo**

Para ayudar a que los alumnos pudieran recibir contenidos educativos a través de televisión abierta durante el cierre de actividades escolares derivado de la pandemia, en abril de 2020 el IFT otorgó facilidades para transmitir contenido educativo en canales de multiprogramación en televisión abierta, de manera que los concesionarios que así lo desearan, podrían transmitir de manera gratuita los contenidos escolares de la Secretaría de Educación Pública, es decir, podrían solicitar acceso a la multiprogramación para transmitir las sesiones escolares. Al respecto, el IFT señaló que esta transmisión temporal en multiprogramación finalizará cuando las autoridades competentes en materia sanitaria y educativa determinen la reanudación de las actividades escolares en todo el país de forma presencial (IFT, 2020a).

### **C. Secretaría de Economía**

#### **1. Créditos**

El 4 de abril de 2020, la Secretaría de Economía (SE) publicó en el Diario Oficial de la Federación los “Lineamientos para la Operación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares”, derivado de la pandemia del COVID-19, a fin de mitigar los efectos de la desaceleración de la actividad económica en México (SE, 2020d). Esta iniciativa, tenía como objetivo contribuir a la permanencia de las Pymes ante

la crisis económica derivada de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, tanto para salvaguardar su actividad económica como para mantener los empleos que generan. El programa ofrecía dos tipos de crédito, aquellos para la microempresa familiar (Pyme no agropecuaria con al menos 6 meses de operación) que tenía una cobertura en determinados municipios y estados, mientras que la modalidad de Crédito Solidario a la Palabra (Pymes con registro vigente en el IMSS), tenía una cobertura nacional.

El programa consideró el acceso a un apoyo financiero por \$25 mil pesos que se entregaba en forma individual a las personas o representantes legales de las personas morales que cumplieran con los criterios de elegibilidad y los requisitos establecidos. La meta para este programa era entregar un millón de créditos por un monto total de \$25 mil millones de pesos (alrededor de mil cien millones de dólares). En septiembre de 2020 el número de créditos entregados ascendió a 1.2 millones superando la meta.

## **2. Capacitación para enfrentar la crisis**

Para incursionar en ventas en línea o transformar digitalmente sus procesos internos las Pymes usualmente requieren de capacitación especializada en estos temas. La SE construyó con ese objetivo una plataforma digital (SE, 2020a). Dentro de esta plataforma, sus usuarios pueden encontrar cursos de capacitación enfocados en sortear financieramente la crisis ocasionada por la pandemia, cursos de capacitación dirigidos para vender en línea, en temas como el acceso al comercio electrónico, pagos digitales y publicidad digital (SE, 2020e) y cursos para entregar los productos de manera segura.

Además, el portal cuenta con un padrón de capacitadoras acreditadas, en donde las Pymes pueden contratar servicios especializados de desarrollo empresarial para su negocio, y para que tengan la oportunidad de hacer crecer a sus empresas, a través de financiamiento (SE, 2020c) e información acerca de cómo certificar sus actividades, cumpliendo con estándares de normalización u obteniendo su certificación a través de diversos organismos, tales como la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C. (SE, 2020b).

## **D. Coordinación de acciones y políticas en la economía digital**

La economía digital incluye una serie de disciplinas que usualmente se encuentran en la jurisdicción de distintos reguladores y organismos de promoción. Por ello, la coordinación de las acciones de política encaminadas a la transformación digital es un aspecto relevante para el éxito de estas políticas.

La OCDE señaló en el reporte "Estudio de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, 2017" (OCDE, 2017) que las funciones y responsabilidades referentes a las políticas para la economía digital y la ejecución de los programas se encontraban dispersas en varias dependencias y que se podría mejorar la repartición de las facultades que le corresponden a las distintas entidades, en particular con respecto a la estrategia digital global, la inclusión digital, el gobierno electrónico, el uso de las TIC en el sector público y la digitalización de la economía, entre la SCT, la CEDN, la SE y la SFP.

En noviembre de 2019 se reforma el reglamento de la Oficina de la Presidencia y se refuerzan las facultades de la CEDN, dotándola de mayores facultades en materia de compras de gobierno de TIC's, así como gobierno electrónico, además de que mantiene su facultad de diseñar la estrategia digital nacional. Las nuevas facultades de la CEDN son un avance para clarificar los roles y responsabilidades de las instituciones promotoras en algunos temas de la economía digital, pero todavía quedan definiciones importantes que atender entre los reguladores que inciden en la economía digital, en particular la COFECE, el IFT y el INAI.

### **1. División de facultades entre COFECE y el IFT**

La COFECE es la encargada de aplicar la LFCE en todos los sectores de actividad económica excepto en telecomunicaciones y radiodifusión, en los cuales el IFT tiene la función de actuar como autoridad de competencia. Esta división de facultades ha planteado algunos problemas para determinar qué órgano

es el competente para resolver casos de mercados digitales, debido a que abarcan un conjunto de sectores o actividades económicas de todo tipo, incluyendo las telecomunicaciones.

Para dirimir las diferencias respecto a quién le corresponde resolver un asunto específico, la LFCE establece un procedimiento en su artículo 5, bajo el cual cada institución puede reclamar o deslindarse de un caso específico. En caso de que ambas instituciones reclamen la competencia de un asunto específico el tribunal especializado en competencia resuelve a cuál de las instituciones le compete resolver el caso.

Desde la reforma constitucional de 2013, se han producido tres controversias jurisdiccionales entre el IFT y la COFECE, en las que ambos organismos argumentaron ser la autoridad competente para investigar casos digitales o relacionados con los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

El 18 de junio de 2015, Nokia Corporation (Nokia) y Alcatel Lucent (Alcatel) notificaron al IFT una concentración de mercado que tendría efectos en México, a saber, una operación internacional mediante la cual Nokia adquirió acciones de Alcatel. Durante su revisión, el IFT informó a la COFECE de la fusión, solicitando comentarios sobre la operación. La COFECE respondió manifestando que le correspondía evaluar dicha concentración y solicitó al IFT la entrega de los expedientes pertinentes. A su vez, el IFT argumentó ser la autoridad responsable, por lo que envió el expediente al tribunal para que resolviera la controversia.

La concentración versaba principalmente sobre equipos de infraestructura activa para redes de acceso y para redes centrales. El tribunal designado decidió esta primera controversia jurisdiccional en favor del IFT el 14 de octubre de 2015, al considerar que los mercados involucrados pertenecen al sector de telecomunicaciones y, debido a su especialización, este Instituto debería ser la autoridad competente para conocer y resolver la concentración (IFT, 2015b).

En 2016, la propuesta de fusión entre AT&T y TimeWarner suscitó otra controversia jurisdiccional entre el IFT y la COFECE, pero con un resultado diferente. AT&T y TimeWarner presentaron notificaciones tanto al IFT como a la COFECE, cada uno en mercados que consideraban del respectivo ámbito de competencia de cada autoridad. El tribunal designado decidió permitir que las autoridades trabajaran conjuntamente en el caso, teniendo en cuenta que la operación también afectó a sectores distintos de las telecomunicaciones y la radiodifusión, cuya concentración del mercado debería ser analizada por la COFECE. Algunos de los mercados que el tribunal consideró competente a la COFECE fueron los videojuegos, las licencias de propiedad intelectual mayorista, los coleccionables, así como la concesión de licencias y la distribución de contenidos audiovisuales para uso personal y teatral, en diversos formatos, incluidos los digitales (OCDE, 2017).

El tercer caso de controversia competencial entre COFECE y el IFT fue el de la concentración entre Uber y Cornershop, dos plataformas digitales. La Comisión planteó diversos argumentos para respaldar su postura respecto a su competencia, entre otros, el hecho de que las plataformas digitales Uber y Cornershop no prestan servicios de telecomunicaciones, sino que únicamente los utilizan como insumo para ofrecer sus respectivos servicios.

En mayo de 2020, el tribunal decidió otorgar la competencia para conocer y resolver la concentración entre Uber y Cornershop a la COFECE, en atención a que los notificantes no eran concesionarios de telecomunicaciones, sino que recurren a estos para la prestación de sus servicios a través de una plataforma digital; los servicios prestados no son de telecomunicaciones, sino de logística e intermediación entre usuarios, conductores y repartidores; y los notificantes utilizan el internet como un insumo, lo cual no constituye el servicio de las plataformas ni representa la fuente de sus ingresos (COFECE, 2020g).

La decisión de los tribunales ha sido distinta en los tres casos, pero parece responder a qué tan vinculados están los sectores en discusión a los descritos de alguna manera en la LFTR. Al IFT le ha correspondido la competencia, por ejemplo, en el primer caso de Nokia-Alcatel, por ser infraestructura activa de telecomunicaciones, la cual está explícitamente establecida en la LFTR. En el caso de Disney-Fox, al IFT le tocó analizar los mercados relacionados directamente con la radiodifusión, que es uno de

los sectores materia de la ley, mientras que a la COFECE le correspondió analizar mercados en los cuales no se requiere tener una concesión de telecomunicaciones o de radiodifusión. En el tercer caso, la concentración entre Uber y Cornershop, al IFT no le correspondió analizar ningún segmento del mercado, ya que, de acuerdo con el tribunal, los servicios de telecomunicaciones en estas plataformas son utilizados como insumos y ningún concesionario participa en la provisión del servicio final. Es decir, los magistrados pareciera que se apegaron a la literalidad de la ley. No obstante, no está claro que en un futuro el tribunal resuelva en el mismo sentido, ya que la dinámica de los mercados hace muy difícil predecir el mercado o que los magistrados adopten algún otro criterio como consecuencia de la evolución del sector.

Las controversias recién analizadas se refieren todas a casos de concentraciones, es decir de fusiones y adquisiciones. En casos más recientes, tanto la COFECE como el IFT han iniciado una investigación que puede significar un conflicto de competencias potencial.

En agosto de 2020, la COFECE inició una investigación de prácticas relativas sobre publicidad digital mientras que el IFT inició también en octubre de 2020 una investigación de barreras a la competencia en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles y servicios de cómputo en la nube. Los servicios de búsqueda y las redes sociales generalmente son mercados de dos lados en los cuales uno de los lados es la publicidad digital, por lo que es posible que dos autoridades distintas estén actuando sobre el mismo mercado, lo cual dificultaría el proceso para todos los involucrados. A la fecha ninguna de las autoridades ha reclamado la competencia de estos asuntos iniciado por la otra autoridad.

Actualmente, la división de facultades como está establecida en la ley puede significar problemas potenciales importantes en el futuro, ya que la incertidumbre acerca de quién es la autoridad competente puede hacer que estas no persigan casos en la creencia que le corresponde a la otra autoridad o que cada vez le tome más tiempo al tribunal determinar la jurisdicción. También, esta división puede generar un comportamiento estratégico por parte de los agentes económicos involucrados ya que pueden invocar problemas de competencias para intentar invalidar procedimientos que no les sean favorables. Por último, el procedimiento ante el tribunal podría introducir algunos meses adicionales y más incertidumbre a los procedimientos de las dos autoridades.

## **2. Coordinación entre COFECE, IFT e INAI**

Los mercados digitales tienen su columna vertebral en los datos y la información de sus clientes y proveedores. En términos de competencia, los datos pueden llegar a convertirse en insumo esencial que pueden ser utilizados para desplazar competidores o para abusar de poder de mercado. Por ello, las autoridades de competencia están cada vez más preocupadas de que las plataformas digitales no utilicen los datos de sus clientes de manera no competitiva. En las plataformas digitales, las autoridades de competencia y de protección de datos tienen un problema importante que resolver que requiere de gran coordinación.

Las autoridades de protección de datos, como el INAI, están preocupados de que los consumidores tengan protecciones suficientes por parte de los oferentes para poder acceder, modificar o borrar la información que poseen sobre ellos y de estar informados acerca del tratamiento que les dan a sus datos, por ejemplo, si los datos serán transferidos a otras empresas o instituciones. Las empresas digitales han sido especialmente exitosas en obtener información de sus clientes a bajo costo y de monetizar esta información ya sea utilizando la información en la integración de servicios o simple y sencillamente la venta de la información a terceras personas.

El IFT en un reporte titulado "Privacidad de la Información de los Usuarios en el Uso de Servicios Digitales" encontró lo siguiente:

- Todas las empresas de sistemas operativos, equipos terminales, redes sociales, servicios digitales que habilitan la prestación de servicios de comercio en línea, transporte y entretenimiento analizadas comparten la información que recopilan de sus usuarios con sus socios, terceros, afiliados y otros que utilizan esa información para sus propios fines.
- La información que mayormente se recopila por los servicios digitales es el nombre de usuario, correo electrónico, ubicación GPS, contactos, dirección IP, cookies y datos de los equipos terminales.
- Con base en lo establecido en la mayoría de las políticas analizadas, la finalidad de la recopilación de información es para mejorar y ofrecer servicios personalizados a los usuarios.
- En las políticas de privacidad que ofrecen los proveedores de equipos terminales y de sistemas operativos no se establece un procedimiento para la eliminación de la información cuando se deja de utilizar el dispositivo, solamente se menciona que se puede eliminar la información de la cuenta asociada.
- Las redes sociales son los servicios digitales que más información recopilan de los usuarios.
- En algunas de las políticas se señala la posibilidad para interponer quejas o reclamos por inconformidades o irregularidades; sin embargo, en la mayoría de estas no se establece claramente el procedimiento para presentarlas.
- En la mayoría de las políticas analizadas se observó que no se establecen tiempos definidos para que se elimine la información de los usuarios cuando estos dejan de hacer uso de los servicios. Aunado a lo anterior, dentro de las mismas se señala que dicha información será eliminada hasta en tanto no sea necesaria para el servicio digital.
- En menos del 50% de las políticas analizadas, se menciona la posibilidad de efectuar la portabilidad, exportación o migración de la información proporcionada por el usuario; sin embargo, no se establecen mecanismos o procedimientos para ejecutarla y no se aclara qué sucede con la información y la cuenta después de realizarla.

Los resultados encontrados por el IFT son preocupantes pues el aviso de privacidad no ha sido suficiente para que la información de los usuarios sea compartida con terceros. Asimismo, aunque todos permiten el borrado de información, los procedimientos para hacerlo no son claros.

Por otro lado, cuando una plataforma digital acumula grandes cantidades de información de sus clientes y dicha información le permite ofrecer a sus clientes productos o servicios que no pueden ser replicados por la competencia, la plataforma puede obtener poder sustancial y abusar del mismo. Es por ello, que algunas autoridades de competencia han llamado a promover que la información que poseen las plataformas sea compartida con otros agentes económicos competidores para impulsar el *multi-homing*, tal y como lo sugiere el reporte del Competition and Markets Authority del Reino Unido (CMA) respecto de las búsquedas de Google (CMA, 2020, p. 365).

La tarea de competencia y de privacidad de datos es compleja. Para garantizar que se promueva la competencia y que también se respete la privacidad de los consumidores, es conveniente que las autoridades de competencia y de protección de datos estén coordinados respecto a las posibles políticas que se pueden aplicar en los casos de mercados digitales.

## IV. Hacia adelante

### A. Lecciones aprendidas

La pandemia por el COVID-19 ha provocado una fuerte contracción de la actividad económica, que se ha reflejado en una fuerte caída del PIB durante 2020. Las restricciones a las actividades productivas, que han sido la principal medida para intentar controlar la pandemia, han provocado una disrupción importante en la oferta de bienes y servicios y la pérdida de ingresos para muchos trabajadores.

Las medidas de distanciamiento social y la incertidumbre acerca de la duración de la pandemia han ocasionado cambios importantes en los patrones de consumo de la población, tanto en el tipo de bienes y servicios demandados como en los canales de distribución. La presencia simultánea de distintas problemáticas tanto del lado de la oferta como de la demanda han significado un reto sin precedente para las empresas. La digitalización de la economía y el comercio electrónico pueden ayudar a las empresas a vender mejor sus productos, a comprar mejor sus insumos y a mejorar sus procesos productivos internos, de ahí la gran importancia de impulsar la digitalización entre las Pymes como respuesta a la pandemia.

Una de las tendencias de consumo que ya se venía observando y que se aceleró con la crisis son las compras en línea. Es previsible que algunos patrones y prácticas de la economía digital, que hoy se adoptan por necesidad, permanezcan como parte de una nueva normalidad aun después de que se haya resuelto el problema de la pandemia.

Para apoyar el proceso de transformación digital, el gobierno tiene la tarea, por un lado, de incrementar la disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad de la infraestructura de conectividad y banda ancha para ampliar los beneficios de la digitalización al mayor número de dimensiones negocios, sin importar la actividad económica, región geográfica, grado de urbanización, etc. Por otro lado, tiene la tarea de impulsar la transformación digital de las empresas con capacitación y financiamiento para que puedan aprovechar cabalmente los beneficios de la digitalización. Por último, debe procurar condiciones de competencia adecuadas para que las empresas, particularmente las Pymes, cuenten con un campo parejo en el acceso a mercados, que les permita insertarse exitosamente en los mercados digitales.

## B. Conclusiones

La popularidad de las plataformas electrónicas ha significado un reto importante para las autoridades de competencia. Las plataformas tienen características técnico-económicas que las hacen propensas a la concentración de mercado. La presencia de fuertes economías de escala, economías de red y economías de alcance, así como el uso de grandes cantidades de información generan competidores formidables que pocos pueden enfrentar con éxito. Los mercados donde operan las plataformas frecuentemente son proclives a inclinarse a un solo competidor, el cual tiende a capturar todo o casi todo el mercado.

En varios países hay iniciativas y discusiones importantes para cambiar el marco legal de la competencia que permita regular adecuadamente las plataformas digitales. La LFCE cuenta con las herramientas tradicionales para prevenir y combatir prácticas anticompetitivas. Muchas de las discusiones actualmente a nivel internacional se refieren a determinar si dichas herramientas tradicionales son adecuadas para regular a las plataformas digitales. Tanto la COFECE como el IFT están analizando aquellos elementos de la ley que sería necesario modificar para enfrentar con mejores herramientas los problemas de competencia de los mercados digitales.

No obstante, la LFCE es innovadora a nivel mundial al incluir una herramienta de investigación que no requiere de verificar una conducta anticompetitiva, sino que la COFECE o el IFT pueden ordenar medidas para eliminar barreras que inhiban la competencia, aunque el agente económico no realice acciones deliberadas para monopolizar el mercado o desplazar competidores. Las barreras pueden referirse a cualquier elemento estructural o de mercado o cualquier regulación que dé origen a la falta de competencia.

El procedimiento de investigación de barreras a la competencia intenta verificar si algún elemento estructural o de regulación se conjugan para erigir una barrera a la competencia que tiene efectos anticompetitivos. De encontrarse elementos para determinar que existen barreras a la competencia, la autoridad puede ordenar a los agentes económicos eliminar la barrera, ordenar la desincorporación de activos y, si se encuentra un insumo esencial, imponer condiciones de acceso y precios. Es decir, este es un procedimiento a través de cual se puede, de hecho, regular individualmente a los agentes económicos, sin necesidad de cambiar la ley de competencia para tratar de acomodar las características de mercados específicos, como lo pueden ser los mercados digitales. Este procedimiento solo existe, con algunas variaciones, en un puñado de países, como por ejemplo en el Reino Unido, en el cual se conoce como investigaciones de mercado.

Tanto la COFECE como el IFT han tenido intervenciones recientes en mercados digitales con las herramientas tradicionales de concentraciones y prácticas anticompetitivas, así como con abogacía, pero también con los nuevos instrumentos.

Entre las acciones de abogacía la COFECE publicó en marzo de 2020 su "Estrategia Digital COFECE," la cual busca concretar las acciones de política necesarias para abordar la problemática de mercados digitales. Actualmente se encuentra elaborando un reporte con las propuestas específicas, mismo que se someterá a discusión y consulta en un futuro próximo.

Una de las primeras acciones para coadyuvar a no interrumpir las cadenas de suministro fue la publicación por parte de la COFECE del acuerdo para no perseguir colusión, en abril de 2020, en el cual manifestó que no serían objeto de persecución los acuerdos entre competidores que, en el contexto de contingencia sanitaria, fuese necesario para mantener o incrementar la oferta, satisfacer la demanda, proteger las cadenas de suministro, evitar la escasez o el acaparamiento de mercancías y que no tenga por objeto desplazar a otros agentes competidores que también provean al mercado.



El 13 de octubre de 2020, la COFECE propuso 12 medidas en materia de competencia económica para apoyar a la reactivación de la economía en México, a consecuencia de la pandemia provocada por el COVID-19. De acuerdo con la COFECE, estas medidas, que son medidas de política o recomendaciones dirigidas a distintos reguladores sectoriales, están diseñadas para incrementar la competencia en sectores económicos con impacto horizontal, como energía y transporte, para que se involucre el mayor número posible de empresas.

La COFECE inició en agosto de 2020 una investigación por la posible realización de prácticas monopólicas relativas en el mercado de servicios de publicidad digital y servicios relacionados. La investigación tiene como objetivo determinar si los agentes económicos investigados realizan prácticas relativas en ese mercado (desplazamiento, monopolización, abuso de poder, etc). De encontrar elementos suficientes, los agentes investigados podrían enfrentar una sanción y órdenes de qué hacer y no hacer para corregir los problemas identificados. La publicidad digital es uno de los primeros pasos que las Pymes realizan en su intento de incursionar en las ventas en línea.

El IFT también publicó su hoja de ruta regulatoria en la cual tiene contemplado abordar el tema de los cambios a la legislación de competencia que son necesarios para ser más eficaces en los mercados digitales.

Por otro lado, el 22 de octubre de 2020, el IFT publicó en el diario oficial el extracto del acuerdo mediante el cual la autoridad investigadora del IFT inició el procedimiento de investigación en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles, servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados, para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos. Este procedimiento abarca un amplio número de mercados que afectan el acceso de las Pymes a las ventas en línea.

### C. Recomendaciones de política

La COFECE y el IFT requieren tener una coordinación más estrecha para enfrentar con éxito los mercados digitales. De acuerdo con la OCDE (2020), las dificultades de que los casos sean revisados por ambas autoridades de competencia incluyen duplicación de costos, ineficiencias, incertidumbre jurídica y riesgo de inconsistencias. Además, a medida que los mercados digitales, las empresas y plataformas en línea crezcan y se desarrollen, es muy probable que los asuntos compartidos aumenten y vuelvan más compleja la asignación de casos entre la COFECE y el IFT. La OCDE argumenta que terceros interesados exigen más transparencia sobre la división de tareas entre ambos organismos, ya que consideran que no es clara esa división. Al respecto, la OCDE considera que México debería considerar brindar orientación sobre los criterios para la asignación de casos entre las autoridades de competencia.

Por otro lado, ambas instituciones están realizando procedimientos en mercados digitales y están tratando de determinar las modificaciones necesarias a la ley de competencia para ser más eficaces en procurar mejores condiciones de competencia en mercados digitales. Es prudente que, como lo sugiere la OCDE, en la medida de lo posible se emitan criterios para que los agentes económicos entiendan la racionalidad de la división de competencias. Por otro lado, también sería benéfico que en una posible propuesta de modificaciones a la ley de competencia que, en su caso, se desee plantear al legislativo por cualquiera de las dos instituciones, exista una estrecha coordinación.

Otro punto materia de coordinación es entre la COFECE, el IFT y el INAI respecto de las implicaciones del manejo de datos y de la información sobre las condiciones de competencia en mercados digitales. El aviso de privacidad, que es obligatorio y es donde se regula el tratamiento de los datos, requiere ser repensado en un contexto de competencia para que sea más eficaz. Conductas como *framing* y *nudging*, conceptos que se originaron en la economía del comportamiento, con las cuales los

oferentes se aprovechan de algunos rasgos de la conducta humana para adquirir más información, sin que el consumidor tenga conciencia de lo que está cediendo, pueden tener efectos anticompetitivos. La situación actual no es óptima desde el punto de vista de la protección de datos ni tampoco de la de competencia. Dado que es un tema relativamente nuevo el cual se está explorando, es conveniente que desde un principio exista unidad de propósito y coordinación entre las autoridades para lograr los mejores resultados.

## Bibliografía

- Apple (2020, octubre 28), Informes de tendencias de movilidad. Apple Sitio web: <https://covid19.apple.com/mobility>.
- Asociación de Internet MX (2019), Estudio sobre Comercio Electrónico en México 2019 Décima tercera entrega. Asociación de Internet MX Sitio web: <https://irp-cdn.multiscreensite.com/8128oeda/files/uploaded/Estudio%20de%20Comercio%20Electro%CC%81nico%20en%20Me%CC%81xico%202019%20%282%29.pdf>.
- Asociación Mexicana de Ventas Online (2020), Estudio sobre Venta Online en PyMEs 2020. Asociación Mexicana de Ventas Online Sitio web: [https://www.amvo.org.mx/wp-content/uploads/2020/07/AMVO\\_GS1\\_EstudioVentaOnline\\_PYMES\\_VP%3%BAblica.pdf](https://www.amvo.org.mx/wp-content/uploads/2020/07/AMVO_GS1_EstudioVentaOnline_PYMES_VP%3%BAblica.pdf).
- Banco de México (2020a), Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado: Septiembre de 2020. Banco de México Sitio web: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/encuestas-sobre-las-expectativas-de-los-especialis/%7BD15814A6-2599-54F5-40976F37EAD5B27B%7D.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2020b), Medidas adicionales para promover un comportamiento ordenado de los mercados financieros, fortalecer los canales de otorgamiento de crédito y proveer liquidez para el sano desarrollo del sistema financiero. Banco de México Sitio web: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/miscelaneos/%7B1E8E5322-7086-9563-570C-412659ECB292%7D.pdf>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), Cámara de Diputados Sitio. web: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019: políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. CEPAL Sitio web: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44516-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2019-politicas-tributarias-la-movilizacion>.
- \_\_\_\_\_ (2020), Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19. CEPAL Sitio web: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45938/4/S2000550\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45938/4/S2000550_es.pdf).
- Comisión Federal de Competencia Económica (2015), OPN-008-2015. Comisión Federal de Competencia Económica Sitio web: <https://www.cofece.mx/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>.

- \_\_\_\_\_ (2017a), Análisis de Caso Barreras a la competencia en el transporte público de carga en Sinaloa. Comisión Federal de Competencia Económica Sitio web: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/SinaloaVer1.pdf#pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2017b), OPN-007-2017. Comisión Federal de Competencia Económica Sitio web: <https://www.cofece.mx/cfcresoluciones/docs/Opiniones/V20/6/3953499.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2017c), Política Comercial con Visión de Competencia. Comisión Federal de Competencia Económica Sitio web: <https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Estudios-y-Publicaciones/Cuaderno-de%20promocion-1-Politica-comercial-con-vision-de-competencia-VF.pdf#pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2017d), Sinaloa toma acciones para eliminar barreras a la competencia en transporte de carga. Comisión Federal de Competencia Económica Sitio web: <https://www.cofece.mx/sinaloa-toma-acciones-para-eliminar-barreras-a-la-competencia-en-transporte-de-carga/>.
- \_\_\_\_\_ (2018a), Agenda de Competencia para un ejercicio íntegro en las Contrataciones Públicas. Comisión Federal de Competencia Económica Sitio web: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/07/cpc-contratacionespublicas.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2018b), COFECE investiga posibles barreras a la competencia y/o presencia de insumos esenciales en el sistema de pagos con tarjeta. Diario Oficial de la Federación Sitio web: <https://www.cofece.mx/cofece-investiga-posibles-barreras-a-la-competencia/>.
- \_\_\_\_\_ (2018c), COFECE y PROFECO protegen a los consumidores. Comisión Federal de Competencia Económica Sitio web: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/12/COFECE-PROFECO.png>.
- \_\_\_\_\_ (2018d), Conócenos. Comisión Federal de Competencia Económica Sitio web: <https://www.cofece.mx/conocenos/>.
- \_\_\_\_\_ (2018e), Extracto del Acuerdo por el que la Comisión Federal de Competencia Económica inicia la investigación, identificada bajo el número de expediente IEBC-005-2018, en el Mercado del Sistema de Pagos cuyo procesamiento involucre una cámara de compensación para pagos con tarjetas, con el fin de determinar la probable existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia y/o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos. Diario Oficial de la Federación Sitio web: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5542219&fecha=26/10/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5542219&fecha=26/10/2018).
- \_\_\_\_\_ (2018f), Repensar la competencia en la Economía Digital. Comisión Federal de Competencia Económica Sitio web: <https://www.cofece.mx/estudios-de-promocion-de-la-competencia-repensar-la-competencia-en-la-economia-digital/>.
- \_\_\_\_\_ (2019a), Banco Mundial y Red Internacional de Competencia premian a COFECE por la opinión a la Ley para Regular Fintech. Comisión Federal de Competencia Económica Sitio web: <https://www.cofece.mx/premian-a-cofece-por-la-opinion-a-la-ley-fintech/>.
- \_\_\_\_\_ (2019b), Sobre el análisis de concentraciones con modelos de negocio innovadores Operación no autorizada Walmart-CornerShop. Comisión Federal de Competencia Económica Sitio web: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/08/AnCAs-CornerShop-12agsoto2019.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2019c), Versión Pública de la Resolución del expediente CNT-161-2018. Comisión Federal de Competencia Económica Sitio web: <https://resoluciones.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Concentraciones/V6013/14/4901568.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2020a), Acuerdo mediante el cual el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica Reforma y adiciona diversas disposiciones del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica. Diario Oficial de la Federación Sitio web: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596157&fecha=03/07/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596157&fecha=03/07/2020).
- \_\_\_\_\_ (2020b), Aviso mediante el cual la autoridad investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica informa del inicio de la investigación de oficio identificada con el número de expediente IO-003-2020 por la posible realización de prácticas monopólicas relativas en el mercado de servicios de publicidad digital y servicios relacionados. Diario Oficial de la Federación Sitio web: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5598944&fecha=24/08/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5598944&fecha=24/08/2020).

- \_\_\_\_\_ (2020c), COFECE interpone controversia constitucional contra la emisión de la Política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el Sistema Eléctrico Nacional. Comisión Federal de Competencia Económica Sitio web: <https://www.cofece.mx/cofece-interpone-controversia-constitucional-contra-la-emision-de-la-politica-de-confiabilidad-seguridad-continuidad-y-calidad-en-el-sistema-electrico-nacional/>.
- \_\_\_\_\_ (2020d), COFECE propone 12 medidas en materia de competencia económica para apoyar a la reactivación de la economía mexicana. Comisión Federal de Competencia Económica Sitio web: <https://www.cofece.mx/propuestas-en-materia-de-competencia-economica-para-contribuir-a-la-re-activacion-de-la-economia-mexicana/>.
- \_\_\_\_\_ (2020e), Competencia Jurisdiccional de las Plataformas Tecnológicas: El caso de Uber-Cornershop. Comisión Federal de Competencia Económica Sitio web: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2020/07/art-Cornershop-24julio2020.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2020f), Datos relevantes de la Resolución emitida en el expediente IEBC-002-2017 por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica. Diario Oficial de la Federación Sitio web: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5588731&fecha=09/03/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5588731&fecha=09/03/2020).
- \_\_\_\_\_ (2020g), El PJF resuelve que COFECE es competente para resolver la concentración entre Uber y Cornershop. Comisión Federal de Competencia Económica Sitio web: <https://www.cofece.mx/el-pjf-resuelve-que-cofece-es-competente-para-resolver-la-concentracion-entre-uber-y-cornershop/>.
- \_\_\_\_\_ (2020h), Estrategia Digital COFECE. Comisión Federal de Competencia Económica. Sitio web: [https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2020/03/EstrategiaDigital\\_V10.pdf](https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2020/03/EstrategiaDigital_V10.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2020i), Investiga COFECE posibles prácticas monopólicas relativas en el mercado de servicios de publicidad digital y servicios relacionados. Comisión Federal de Competencia Económica Sitio web: <https://www.cofece.mx/investiga-cofece-posibles-practicas-monopolicas-relativas-en-servicios-de-publicidad-digital/>.
- \_\_\_\_\_ (2020j), La aplicación de la regulación en los mercados de gasolina debe incentivar la competencia con el fin de reducir su precio final al público: COFECE. Comisión Federal de Competencia Económica Sitio web: <https://www.cofece.mx/regulacion-en-los-mercados-de-gasolina-debe-incentivar-la-competencia/>.
- \_\_\_\_\_ (2020k), Postura de la COFECE en términos de la aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica ante la emergencia sanitaria. Comisión Federal de Competencia Económica Sitio web: <https://www.cofece.mx/postura-cofece-ante-emergencia-sanitaria/>.
- \_\_\_\_\_ (2020l), Reporte Mensual. Comisión Federal de Competencia Económica Sitio web: <https://www.cofece.mx/reporte-mensual-mayo-2020/#nota1>.
- Competition and Markets Authority (2020), Online Platforms and Digital Advertising. Market Study Final Report. CMA. Sitio web: <https://www.gov.uk/cma-cases/online-platforms-and-digital-advertising-market-study#final-report>.
- Corporación Andina de Fomento (2020), El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia del COVID-19. Observatorio CAF del Ecosistema Digital Sitio web: [https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1540/El\\_estado\\_de\\_la\\_digitalizacion\\_de\\_America\\_Latina\\_frente\\_a\\_la\\_pandemia\\_del\\_COVID-19.pdf?sequence=1](https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1540/El_estado_de_la_digitalizacion_de_America_Latina_frente_a_la_pandemia_del_COVID-19.pdf?sequence=1).
- Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo (2016), Diario Oficial de la Federación Sitio web: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016).
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 60., 70., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones (2013), Diario Oficial de la Federación Sitio web: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013).
- European Commission (2020), A European Strategy for Data. European Commission Sitio web: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/building-european-data-economy>.
- Forbes (2020, abril), México creció 500% sus ventas en línea por el confinamiento en casa: Kantar. Forbes Sitio web: <https://www.forbes.com.mx/negocios-mexico-crecio-500-sus-ventas-en-linea-por-el-confinamiento-en-casa-kantar/>.

- Gobierno de México (2020), Créditos a la palabra para reactivar la economía | 5 de octubre de 2020. Gobierno de México Sitio web: <https://www.youtube.com/watch?v=Xw8CH2hOOu8>.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (2015a), Acuerdo mediante el cual la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, determinan los derechos mínimos que deben incluirse en la carta a que hace referencia el artículo 191 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Instituto Federal de Telecomunicaciones Sitio web: [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/carta\\_de\\_derechos.\\_pdf\\_1.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/carta_de_derechos._pdf_1.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2015b), El IFT autoriza la concentración de Nokia Corporation y Alcatel Lucent (Comunicado 90/2015). Instituto Federal de Telecomunicaciones Sitio web: <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-ift-autoriza-la-concentracion-de-nokia-corporation-y-alcatel-lucent-comunicado-902015>.
- \_\_\_\_\_ (2018), Visión regulatoria de las telecomunicaciones y la radiodifusión, 2019-2023. Instituto Federal de Telecomunicaciones Sitio web: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/transparencia/1vision19-23.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2019a), Bajan costos de renta mensual en planes de internet fijo y aumenta el número de canales en paquetes de TV de paga (Comunicado 54/2019) 8 de octubre. Instituto Federal de Telecomunicaciones Sitio web: <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/bajan-costos-de-renta-mensual-en-planes-de-internet-fijo-y-aumenta-el-numero-de-canales-en-paquetes>.
- \_\_\_\_\_ (2019b), Cuarta Encuesta 2019 Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones. Instituto Federal de Telecomunicaciones Sitio web: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/usuarios-y-audiencias/cuartaencuesta2019.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2019c), Planeación Estratégica. Instituto Federal de Telecomunicaciones Sitio web: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/planeacionestrategica.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2019d), Sesión Ordinaria del 25 de noviembre de 2019. Instituto Federal de Telecomunicaciones Sitio web: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliga/vppift251119741acc.pdf#P/IFT/251119/741>.
- \_\_\_\_\_ TV abierta para transmitir contenido educativo (Comunicado 38/2020) 21 de abril, Instituto Federal de Telecomunicaciones Sitio web: <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-ift-facilita-el-acceso-canales-de-multiprogramacion-en-tv-abierta-para-transmitir-contenido>.
- \_\_\_\_\_ (2020b), El IFT organiza el Foro "Perspectivas de los Sectores de Telecomunicaciones y Radiodifusión en la Reactivación Económica de la Nueva Normalidad" (Comunicado 70/2020) 1 de octubre. Instituto Federal de Telecomunicaciones Sitio web: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/comunicado70-ift1.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2020c), El Instituto Federal de Telecomunicaciones hace un respetuoso llamado al senado para considerar menores montos de derechos para espectro 5G. Instituto Federal de Telecomunicaciones Sitio web: [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/comunicadoift74\\_o.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/comunicadoift74_o.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2020d), Evolución de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión 2020. Instituto Federal de Telecomunicaciones Sitio web: [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/encarte\\_2020\\_tyr.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/encarte_2020_tyr.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2020e), Informe Estadístico Trimestral del 4to Trimestre de 2019. Instituto Federal de Telecomunicaciones Sitio web: <http://www.ift.org.mx/estadisticas/informe-estadistico-trimestral-del-4to-trimestre-de-2019>.
- \_\_\_\_\_ (2020f), México entre los países de la OCDE con menores precios en servicios móviles e internet fijo. Instituto Federal de Telecomunicaciones Sitio web: [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/infografia\\_precios\\_ocde.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/infografia_precios_ocde.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2020g), Palabras del Comisionado Javier Juárez Mojica en el Foro Perspectivas de los Sectores de Telecomunicaciones y Radiodifusión en la Reactivación Económica de la Nueva Normalidad. Instituto Federal de Telecomunicaciones Sitio web: [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/discurso\\_jjm\\_foro.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/discurso_jjm_foro.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2020h), Estrategia IFT 2020-2024. Hoja de ruta Preliminar. Sitio Web: [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/16510/documentos/hrparaconsultapublicadefinitivascv39082\\_o\\_o.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/16510/documentos/hrparaconsultapublicadefinitivascv39082_o_o.pdf).

- \_\_\_\_\_ (2020i), Programa Anual de Uso y Aprovechamiento de Frecuencias Radioeléctricas 2021. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5603258&fecha=21/10/2020](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5603258&fecha=21/10/2020).
- \_\_\_\_\_ (2020j), Extracto del Acuerdo por el cual la autoridad investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones inicia el procedimiento de investigación en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles, servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos, radicado bajo el número de expediente AI/DC-001-2020. Octubre 22, 2020, de Diario Oficial de la federación Sitio web: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5603327&fecha=22/10/2020](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5603327&fecha=22/10/2020).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020), Resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo (nueva edición) (ENOEN) cifras oportunas de septiembre de 2020. INEGI Sitio web: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/iooe/iooe2020\\_10.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/iooe/iooe2020_10.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2020a), Estimación oportuna del PIB trimestral. INEGI. Sitio web: [https://www.inegi.org.mx/temas/pibo/#Informacion\\_general](https://www.inegi.org.mx/temas/pibo/#Informacion_general).
- \_\_\_\_\_ (2020b), Resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo (nueva edición) (ENOEN) cifras oportunas de septiembre de 2020. INEGI Sitio web: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/iooe/iooe2020\\_10.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/iooe/iooe2020_10.pdf).
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (2019), ¿Qué es el INAI?. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Sitio web: [https://home.inai.org.mx/?page\\_id=1626](https://home.inai.org.mx/?page_id=1626).
- Lear (2019), Ex-post Assessment of Merger Control Decisions in Digital Markets. Lear: Tailored Solutions in Economics Sitio web: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/803576/CMA\\_past\\_digital\\_mergers\\_GOV.UK\\_version.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/803576/CMA_past_digital_mergers_GOV.UK_version.pdf).
- Ley Federal de Competencia Económica (2014), Comisión Federal de Competencia Económica. Sitio web: [https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/lfce\\_2014.pdf](https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/lfce_2014.pdf).
- Ley Federal de Protección de Datos en Manos de Particulares (2010), Cámara de Diputados. Sitio web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>.
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Cámara de Diputados. Sitio web: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR\\_240120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_240120.pdf).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), Cámara de Diputados. Sitio web: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_220120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf).
- Majority Staff Report and Recommendations (2020), Investigation of Competition in Digital Markets. Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary. Sitio web: [https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition\\_in\\_digital\\_markets.pdf](https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf).
- McKinsey (2020a). How COVID-19 is changing consumer behavior –now and forever. McKinsey & Company. Sitio web: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/retail/our%20insights/how%20covid%2019%20is%20changing%20consumer%20behavior%20now%20and%20forever/how-covid-19-is-changing-consumer-behavior-now-and-forever.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2020b). The COVID-19 recovery will be digital: A plan for the first 90 days. Sitio Web: <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/the-covid-19-recovery-will-be-digital-a-plan-for-the-first-90-days>.
- OCDE (2017), Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017. OECD Sitio web: <https://www.oecd.org/publications/estudio-de-la-ocde-sobre-telecomunicaciones-y-radiodifusion-en-mexico-2017-9789264280656-es.htm>.
- \_\_\_\_\_ (2020), Exámenes Inter-Pares de la OCDE sobre el Derecho y Política de Competencia. OCDE. Sitio Web: <http://www.oecd.org/daf/competition/Mexico-Peer-Reviews-of-Competition-Law-and-Policy-es.pdf>.
- Plataforma Nacional de Transparencia (2020), ¿Cuáles son mis derechos? Plataforma Nacional de Transparencia Sitio web: <http://www.infodf.org.mx/index.php/protege-tus-datos-personales/%C2%BFcu%C3%A1les-son-mis-derechos.html>.
- Presidencia de la República (2013), Estrategia Digital Nacional 2013-2018. Sitio web: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17083/Estrategia\\_Digital\\_Nacional.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17083/Estrategia_Digital_Nacional.pdf).

- Procuraduría Federal del Consumidor (2019), ¿Qué hacemos? PROFECO Sitio web: <https://www.gob.mx/profeco/que-hacemos>.
- Reglamento Interior de la Oficina de la Presidencia de la República (2019), Diario Oficial. Sitio web: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5581283&fecha=09/12/2019](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581283&fecha=09/12/2019).
- Secretaría de Comunicación y Transportes (2015), Inversionistas. Secretaría de Comunicación y Transportes Sitio web: <http://www.sct.gob.mx/red-compartida/inversionistas.html>.
- Secretaría de Economía (2019a), ¿Qué hacemos? Secretaría de Economía Sitio web: <https://www.gob.mx/se/que-hacemos>.
- \_\_\_\_\_ (2019b), Reglamento Interior de la Secretaría de Economía. Diario Oficial de la Federación Sitio web: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5575714&fecha=17/10/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5575714&fecha=17/10/2019).
- \_\_\_\_\_ (2020a), Capacítate. Secretaría de Economía Sitio web: <https://mipymes.economia.gob.mx/aprender/capacitacion/>.
- \_\_\_\_\_ (2020b), Certificaciones. Secretaría de Economía Sitio web: <https://mipymes.economia.gob.mx/crecer/certificaciones/>.
- \_\_\_\_\_ (2020c), Financiamiento. Secretaría de Economía Sitio web: <https://mipymes.economia.gob.mx/crecer/financiamiento/>.
- \_\_\_\_\_ (2020d), Lineamientos para la Operación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares. Secretaría de Economía Sitio web: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5592265&fecha=24/04/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592265&fecha=24/04/2020).
- \_\_\_\_\_ (2020e), Vender. Secretaría de Economía Sitio web: <https://mipymes.economia.gob.mx/vender/>.
- Secretaría de Energía (2020), Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional. Diario Oficial de la Federación Sitio web: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593425&fecha=15/05/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593425&fecha=15/05/2020).
- Secretaría de Gobernación (2019), Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República. Secretaría de Gobernación Sitio web: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5581283&fecha=09/12/2019](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581283&fecha=09/12/2019).
- \_\_\_\_\_ (2020a), Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite el Programa Anual de Uso y Aprovechamiento de Bandas de Frecuencias 2021. Diario Oficial de la Federación Sitio web: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5603258&fecha=21/10/2020](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5603258&fecha=21/10/2020).
- \_\_\_\_\_ (2020b), Extracto del Acuerdo por el cual la autoridad investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones inicia el procedimiento de investigación en los mercados de servicios de búsqueda en línea, redes sociales, sistemas operativos móviles, servicios de cómputo en la nube y servicios relacionados para determinar la posible existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos, radicado bajo el número de expediente AI/DC-001-2020. Diario Oficial de la federación Sitio web: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5603327&fecha=22/10/2020](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5603327&fecha=22/10/2020).
- Secretaría del Bienestar (2020), Créditos a la Palabra. Secretaría del Bienestar Sitio web: <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/creditos-a-la-palabra-241368>.
- Stigler Center (2019), Stigler Committee on Digital Platforms: Final Report. Stigler Center Sitio web: <https://www.chicagobooth.edu/-/media/research/stigler/pdfs/digital-platforms---committee-report--stigler-center.pdf>.
- The World Bank (2020), M&A activity of the main digital platform providers. The World Bank Sitio web: <https://digitalregulation.org/ma-activity-of-the-main-digital-platform-providers/>.



Este trabajo se enmarca en las actividades previstas en el proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo “Global initiative towards post-COVID-19 resurgence of the MSME sector” (eje “Acceso a mercados”), cuyo propósito principal es analizar las acciones de las autoridades de competencia de los Gobiernos de América Latina y el Caribe destinadas a apoyar a las pequeñas y medianas empresas (pymes) durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y facilitar su proceso de recuperación. Su objetivo es analizar las principales acciones de política que las autoridades de competencia mexicanas han implementado para enfrentar la crisis económica generada por la pandemia y estimular la reactivación económica de las pymes. Entre las medidas adoptadas por las pymes para enfrentar la crisis, la digitalización aparece como una herramienta importante, dado que les ha permitido recurrir a nuevos canales de distribución en línea y nuevas formas de organizar la producción. Este hecho realza la importancia de que las autoridades de competencia garanticen el acceso de las pymes a los mercados y plataformas digitales en condiciones de competencia adecuadas.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)



LC/TS.2021/14