

RECOMENDACIÓN QUE EMITE EL CONSEJO CONSULTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES SOBRE ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA.

Oportunidades e importancia de la abogacía en el IFT.

Las autoridades de competencia tienen como objetivo vigilar y promover el funcionamiento eficiente de los mercados. Para lograrlo, las leyes de competencia facultan a las autoridades para investigar y sancionar conductas anticompetitivas—prácticas monopólicas absolutas o relativas—o prevenir estructuras de mercado que pudiesen resultar en comportamientos anticompetitivos—concentraciones anticompetitivas.

Es menos reconocido, aunque no menos importante, el rol de abogacía que tienen las autoridades de competencia y que buscan promover la eficiencia de los mercados a través de instrumentos no relacionados con la vigilancia y sanción de conductas anticompetitivas. Las labores de abogacía implican actividades como:

- (i) Sensibilizar a todos los niveles de gobierno—reguladores, legisladores, instituciones de procuración de justicia—así como a la academia y a los consumidores sobre la importancia y beneficios de la competencia económica;
- (ii) Estudiar e identificar estructuras de mercado que podrían impedir el desarrollo de la competencia;
- (iii) Opinar sobre legislación, o cualquier proyecto normativo que pudiera tener efectos dañinos en la competencia;
- (iv) Comunicar los beneficios de la competencia a la sociedad, así como costos de la falta de ésta;
- (v) Promover la credibilidad de la institución y educar a consumidores y empresas en temas de competencia económica.

Cada una de estas actividades puede tener su propio objetivo que contribuye a fomentar la eficiencia de los mercados. Por ejemplo, la sensibilización de gobiernos, legisladores y reguladores busca influenciar en una etapa temprana la política pública de manera que incluya una perspectiva de competencia desde su diseño. Sensibilizar a jueces y magistrados puede estar encaminado a informarlos y capacitarlos para una toma de decisiones judiciales más informada. Interactuar y sensibilizar a la academia está encaminado a promover la



investigación académica en temas de competencia para dar solidez a los análisis y las herramientas que se utilizan en la aplicación de política de la competencia.

Las opiniones que emite una agencia de competencia buscan influenciar la política pública en una etapa preventiva—en el caso de proyectos de ley o de normas—o hacerlo ya en una etapa más tardía. La difusión de los beneficios de la competencia afianza la confianza hacia la institución y su quehacer. La difusión de las actividades de la autoridad consolida su credibilidad como defensor y promotor de la competencia, lo cual disuade futuras prácticas anticompetitivas.

Un rol de educador entre empresarios puede igualmente inhibir conductas o promover denuncias. Así, la abogacía en pro de la competencia y las actividades de cumplimiento de la ley que incluyen vigilar y sancionar conductas no son completamente ajenas entre ellas. Como se mencionó antes, la abogacía también puede tener efectos y objetivos disuasorios, lo cual tiene un impacto directo en la realización de conductas y en la cooperación de los agentes en procedimientos de investigación.

Para que la política de abogacía surta efectos debe ser dirigida, articulada y evaluada. Esfuerzos aislados que carecen de estrategia conjunta corren el riesgo de no ser efectivos o de ser menos efectivos que si se llevaran a cabo de manera orquestada. Si bien las áreas de abogacía necesitarían contar con recursos humanos y materiales, fundamentalmente requieren de tener visión. Esta visión debería ser encabezada al más alto nivel de la institución, pues gran parte de la abogacía se hace hacia afuera de la institución—con gobiernos, empresas, academia, consumidores y usuarios—y requieren de la cabeza del organismo para articularla de forma que el mensaje sea institucional y claro. Escuchar el mensaje de parte de quien preside una autoridad de competencia es importante para consolidar una percepción de opinión institucional, en lugar de la opinión aislada de un área o un grupo de personas dentro de la autoridad.

Recomendaciones

1. Responsabilidad de política de abogacía. Tomando en cuenta el recuento anterior, consideramos que para el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el principal rol de abogacía debe recaer en el Comisionado Presidente, el Pleno o un órgano que dependa directamente de éstos. Así quien encabece los esfuerzos de abogacía a favor de la competencia puede hacerlo con una visión única que establezca prioridades y



coordine las labores de las diferentes áreas al interior del IFT. Hoy, el IFT tiene cuatro coordinaciones y una unidad que asumen algún papel de abogacía de la competencia:

- (i) Coordinación General de Planeación Estratégica;
- (ii) Coordinación General de Mejora Regulatoria;
- (iii) Coordinación General de Vinculación Institucional;
- (iv) Coordinación General de Comunicación Social, y
- (v) Unidad de Competencia Económica.

Algunas tienen funciones de recomendaciones al interior del Instituto, mientras que otras las tienen más al exterior con diferentes actores que inciden sobre las telecomunicaciones, ya sea gobiernos, prensa, etcétera. Todas estas acciones deben tener una visión y estrategia compartida, coordinada desde arriba.

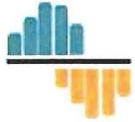
2. Reconocimiento hacia fuera y hacia adentro del doble rol del IFT: regulador y autoridad de competencia. Dado que una parte de la abogacía se dedica a convencer a los reguladores de incluir una agenda que promueva la competencia en el sector regulado, el IFT tiene un reto mayor, pues una gran parte de las actividades de abogacía en competencia en telecomunicaciones tendría que ocurrir al interior del Instituto para articular y armonizar la política regulatoria con la de competencia. Así, parte de la agenda de abogacía tendría que considerar si el IFT considera relevante que ciertas recomendaciones sean públicas, de manera que le permita preservar su reputación y credibilidad, tanto como autoridad regulatoria, como autoridad de competencia. En este sentido, los canales de flujo de la información de abogacía deben ser claros y ágiles. El objetivo es armonizar la política de abogacía, por lo que los esfuerzos que vayan en ese camino deben estar libres y no entorpecidos por burocracia innecesaria. Al interior los retos son dos: (1) armonizar la visión y estrategia, y (2) ser origen y recipiente de la política de abogacía.
3. Prioridades en establecer labores de abogacía hacia fuera del Instituto. En cuanto a la labor de abogacía hacia afuera, el IFT debe buscar concretar sus esfuerzos identificando (1) áreas clave que necesitan ser atendidas para solucionar problemas de telecomunicaciones y (2) mejores formas para sensibilizar al órgano que tenga la autoridad para solucionar estos problemas. Un ejemplo son las barreras regulatorias que algunos gobiernos locales imponen para la construcción y despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. Aunque no es necesariamente la intención de estos gobiernos obstaculizar la competencia—y por ello actuar con procedimientos sancionatorios no es ideal—las labores de abogacía en este caso sí podrían articular un frente coordinado de



todas las áreas del IFT para mejor informarlos y convencerlos de los beneficios de la competencia y de la mayor conectividad para la sociedad en general.

4. Identificación de audiencias y temas para llevar a cabo labores de abogacía. Las labores de abogacía hacia afuera del Instituto con legisladores, gobiernos, jueces, opinión pública y otros actores clave deben estar coordinadas para lograr objetivos particulares. Si el IFT está preocupado por la conectividad, sería sensato encaminar hacia allá el esfuerzo de abogacía de competencia para que se logre el objetivo (conectividad) sin obstaculizar la competencia, o mejor aún, que se logre mediante competencia. Lo mismo sucede con la abogacía al interior. Un estudio de mercado, que es un instrumento de abogacía, puede tener como destinatario al mismo IFT haciéndole ver los obstáculos de competencia que se pueden solucionar cambiando la regulación o su implementación. En este sentido, el flujo interno de comunicación a través de herramientas de abogacía hacia adentro del instituto sería ágil y efectivo.
5. Reorganización de labores de abogacía bajo una visión común. La labor de abogacía de competencia es importante para cualquier autoridad de competencia, incluyendo el IFT. El IFT debe reorganizar sus esfuerzos de abogacía para que tengan una visión y estrategia compartida. El nivel al que se plantea la estrategia y la visión es importante para la abogacía. Deben ser los órganos de más alto nivel los que pongan la agenda de abogacía y difundan sus mensajes. La abogacía necesita reorganizarse para fluir sin burocracias innecesarias para lograr:
 - 1) Estrategia compartida y unificación del mensaje, y
 - 2) Que fluya el mensaje de un área de abogacía de competencia a un área regulatoria, ambas al interior del IFT (abogacía interna).

La abogacía al exterior del IFT necesita ser más activa y organizada, lo cual se puede lograr con una estrategia compartida y coordinación entre los órganos encargados de ejecutarla.



Referencias

Clark, John. 2005. *Competition Advocacy: Challenges for Developing Countries*. OCDE.

Disponible en

<http://www.oecd.org/daf/competition/prosecutionandlawenforcement/32033710.pdf>

ICN. 2002. *Advocacy and Competition Policy*. Disponible en

<http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc358.pdf>

Dr. Ernesto M. Flores-Roux

Presidente

Lic. Juan José Crispín Borbolla

Secretario

La Recomendación fue aprobada por el III Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones por unanimidad de votos de los Consejeros presentes: Rodolfo De la Rosa Rábago, Ernesto M. Flores-Roux, Gerardo Francisco González Abarca, Santiago Gutiérrez Fernández, Salma Leticia Jalife Villalón, Federico Kuhlmann Rodríguez, Elisa V. Mariscal Medina, Luis Miguel Martínez Cervantes, Alejandro Ulises Mendoza Pérez y Jorge Fernando Negrete Pacheco, en su VI Sesión Ordinaria celebrada el 28 de junio de 2018, mediante Acuerdo CC/IFT/280618/13.