

Relaciones de poder en la red antimonopolio mexicana

Power Relations within Mexico's Antitrust Network

Alejandra Salas-Porras*

Recibido: 23 de mayo de 2023

Aceptado: 2 de septiembre de 2025

RESUMEN

Este artículo analiza las relaciones de poder que estructuran la red antimonopolios en México desde una perspectiva crítica de la economía política. A partir del concepto de *heterarquía* de Cerny, se examina cómo agencias regulatorias autónomas, *think tanks*, organismos internacionales, élites tecnocráticas y corporaciones privadas conforman una red multinivel que gobierna la política de competencia más allá del Estado. El trabajo dialoga con debates sobre gobernanza global, neoliberalismo y regulación, y contrasta distintas corrientes del pensamiento neoliberal para mostrar cómo la competencia se legitima discursivamente mientras se tolera una alta concentración económica. Mediante el análisis de casos emblemáticos en los sectores financiero, energético, alimentario y de telecomunicaciones, se argumenta que las agencias antimonopolio han sido más eficaces para limitar la acción estatal que para contener prácticas monopolísticas privadas. El artículo concluye que la política de competencia en México ha contribuido a la fragmentación del Estado y a la consolidación de una estructura regulatoria heterárquica que favorece intereses corporativos y debilita las capacidades desarrollistas.

ABSTRACT

This article examines the power relations shaping Mexico's antitrust network from a critical political economy perspective. Drawing on Cerny's concept of *heterarchy*, it analyzes how autonomous regulatory agencies, *think tanks*, international organizations, technocratic elites, and private corporations form a multilevel network that governs competition policy beyond the state. The article engages debates on global governance, neoliberalism, and regulation, and contrasts key neoliberal schools to show how the competition discourse is legitimized while high levels of economic concentration persist. Through the analysis of emblematic cases in the financial, energy, food, and telecommunications sectors, it is argued that antitrust agencies have been more effective in constraining state intervention than in curbing private monopolistic practices. The article concludes that competition policy in Mexico has contributed to state fragmentation and the consolidation of a heterarchical regulatory structure that privileges corporate interests and undermines the state's developmental capacity.

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. Correo electrónico: <asalasporras@politicas.unam.mx>



Palabras clave: competencia económica; heterarquía; neoliberalismo; agencias regulatorias; poder corporativo.

Keywords: economic competition; heterarchy; neoliberalism; regulatory agencies; corporate power.

Introducción¹

En México, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, las políticas de promoción de la competencia se incorporaron como un componente central de las reformas neoliberales. La privatización de empresas estatales, la desregulación de precios, la liberalización comercial y los procesos de globalización incentivaron, de múltiples maneras, dinámicas de concentración y generaron desequilibrios en los mercados. Aunque discursivamente estas reformas se presentaron como mecanismos para fomentar la competencia, en la práctica contribuyeron al aumento de la concentración por diversas razones. La privatización de empresas estatales, frecuentemente concebida desde enfoques mercantilistas, dio lugar a la creación de “campeones nacionales” que gozaron de protección estatal y cláusulas de exclusividad, lo que derivó en la conformación de monopolios y oligopolios privados con capacidad para imponer barreras de entrada, aplicar precios depredadores, conformar cárteles y desplegar otras prácticas anticompetitivas.

Si bien la liberalización del comercio internacional introdujo presiones competitivas que redujeron los precios de numerosos productos y mejoraron su calidad, como señalan Rivera y Schatán (2008), ello no impidió que importadores y distribuidores ejercieran un control significativo sobre los mercados mediante prácticas anticompetitivas. Por su parte, los procesos de globalización favorecieron una intensa dinámica de fusiones y adquisiciones, así como una redistribución de mercados a escala regional y mundial, lo que incrementó de manera considerable los niveles de concentración en prácticamente todos los sectores de la economía.

En este contexto, se multiplicaron las políticas orientadas a regular la competencia y a prevenir los abusos derivados de la concentración, y surgieron agencias que dieron lugar a un entramado institucional complejo, el cual se superpone, interactúa y, en ocasiones, entra

¹ Una primera aproximación al problema analizado en este artículo se desarrolla en el capítulo “Heterarchy in the Mexican competition network: the case of Cofece and IFC”, incluido en el volumen editado por Philip Cerny *Heterarchy in World Politics* (2023). En dicho trabajo se exploran de manera preliminar las relaciones heterárquicas entre la Comisión Federal de Competencia Económica (COFEC) y el Instituto Federal de Comunicaciones (IFC) como nodos centrales de la red procompetencia en México. El presente artículo retoma y amplía ese análisis inicial al incluir otros casos de prácticas monopólicas y desplazar el foco desde un estudio de caso específico hacia una reconstrucción más amplia de la red antimonopolio mexicana, incorporando múltiples niveles, actores y esferas de política pública, así como una reflexión teórica más sistemática sobre las relaciones de poder, la producción de coherencia ideológica y la captura heterárquica de la regulación en el marco del neoliberalismo.

en tensión con instituciones previamente establecidas que operan a nivel nacional y sectorial. Paralelamente, emergieron élites tecnocráticas encargadas de producir conocimiento especializado sobre los problemas específicos del país, aunque fuertemente inspiradas en las visiones predominantes en organismos internacionales —como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)—, en particular en la exigencia de crear organismos reguladores autónomos dirigidos por dichas élites.

Sin embargo, dado que la concentración no ha logrado ser contenida en prácticamente ningún sector de la economía, la autonomía de las agencias reguladoras y de las élites tecnocráticas ha sido objeto de cuestionamientos crecientes. Estas instancias suelen recurrir a distintos argumentos para justificar su actuación, entre ellos la supuesta inevitabilidad de los monopolios naturales o la necesidad de alcanzar mayores niveles de eficiencia, inversión y crecimiento asociados a la producción a gran escala. Se sostiene, en este sentido, que “para las agencias de competencia es particularmente delicado distinguir las concentraciones que responden a la necesidad de un mayor tamaño de empresa para realizar innovaciones tecnológicas y/o mejorar la eficiencia de la industria, de las prácticas que buscan aumentar las ganancias mediante un poder monopolista” (Rivera y Schatán, 2008: 20). Ello ayuda a explicar por qué, como argumenta Aydin (2016), no ha sido posible evitar que un reducido número de empresas domine los mercados en prácticamente todos los sectores de la economía.

Asimismo, la autoridad de las agencias autónomas ha sido cuestionada no solo porque una proporción significativa de los casos se resuelve a favor de las corporaciones que, en principio, deberían ser reguladas, sino también porque estas agencias son percibidas como parte del legado neoliberal que tiende a favorecer los intereses de las grandes corporaciones privadas y a minimizar el papel del Estado en el desarrollo económico. Persiste, en consecuencia, la inquietud acerca de cómo y hasta qué punto —aun considerando las contradicciones internas de la visión neoliberal que se abordarán más adelante— las políticas de competencia pueden contribuir a paliar los desequilibrios económicos y, en particular, a frenar la concentración en favor de un desarrollo más dinámico y equitativo de los mercados.

Si se toman en cuenta las limitaciones estructurales del capitalismo, que tiende intrínsecamente a la concentración, cabe sostener que esta solo puede ser atenuada mediante un enfoque estructural que reconozca las profundas asimetrías en las relaciones de poder y busque construir equilibrios entre los distintos actores. En este sentido, tanto las pequeñas y medianas empresas como los consumidores —principales afectados por las prácticas monopolistas— pueden desempeñar un papel clave al constituirse en una base social capaz de incidir en la contención de la concentración económica.

La reforma de 2025 con la cual se desaparecen las principales agencias que en las últimas décadas se han ocupado de regular la competencia en México (COFECE e IFC) obliga

a una revisión sobre su desempeño y al análisis de las agencias que en adelante se ocuparán de realizar dicha tarea. Las opiniones en los principales medios sobre su desaparición tienden a cuestionar la reforma porque se argumenta que se perderá imparcialidad con la incorporación de las agencias al ejecutivo, aunque también se encuentran opiniones, como la de Blanca Heredia, que reconoce la incapacidad que demostraron estas agencias para contrarrestar la concentración económica en el país. En este artículo se espera arrojar luz sobre el significado de la reforma, las propuestas para promover la competencia y contrarrestar la concentración.

Discusión teórico-conceptual

Diversos conceptos han permitido evidenciar las limitaciones de la visión Estado-centrista que ha predominado históricamente en el estudio de las Relaciones Internacionales. Entre aquellos que han contribuido de manera más significativa a cuestionar este enfoque se encuentran los de gobernanza global (Porras, 2019), *fragmentación* (Rosenau, 1995), mundo multicéntrico (Rosenau, 1988), neomedievalismo (Spalinska, 2023; Friedrichs, 2001), multiplicidad actuarial (Spalinska, 2023; Rosenberg, 2006; Rosenberg y Kurki, 2022) y heterarquía (Crumley, 2015). Para analizar las relaciones de poder en la red antimonopolios mexicana, este artículo adopta específicamente el concepto de heterarquía (Cerny, 2023), por varias razones:

1. Su énfasis en las estructuras de poder permite identificar quién diseña las instituciones, quién controla las organizaciones, cómo fluye el poder y quién opera las agencias en las múltiples esferas y niveles de las políticas públicas, particularmente —para los fines de este trabajo— en el ámbito de las políticas de competencia.
2. Las heterarquías se conciben como estructuras en las que el poder circula en múltiples direcciones —no necesariamente de arriba hacia abajo— y, en ese proceso, articula actores y entidades públicas, semipúblicas y privadas, definiendo los principios que organizan sus interacciones y subordinando, o integrando a su lógica, estructuras más horizontales o de menor nivel de agregación.
3. Se trata de un concepto relacional que sitúa en el centro tanto las interacciones entre las instituciones, entidades y actores que conforman redes de política —las cuales se movilizan, reordenan y adaptan para dirigir los procesos— como los traslapes y combinaciones entre los distintos componentes de dichas redes que permiten empoderar a determinadas élites y asegurar que el cambio ocurra en función de sus intereses.
4. Desde una perspectiva metodológica, en la medida en que la heterarquía aborda “la diversidad de las relaciones entre los elementos de un sistema y ofrece un camino para pensar el cambio en dimensiones espaciales, temporales y cognitivas”

(Crumley, 2023: 32), facilita la tarea de descomponer, ordenar y clasificar los componentes involucrados en las políticas públicas, así como de desenredar las redes que simultáneamente disimulan y estructuran relaciones de poder en beneficio de intereses particulares.

5. El concepto está particularmente bien equipado para analizar la complejidad y el desorden del orden global contemporáneo, ya que permite identificar patrones de acción, disrupción y reorganización entre distintos niveles y esferas del orden social. En sexto lugar, la heterarquía presupone un orden social complejo en el que lo singular y lo múltiple interactúan de diversas maneras, se convierten recíprocamente en causa y efecto y, en ese proceso, generan transformaciones de distinto alcance. En síntesis, se trata de un concepto analíticamente potente, no solo porque prepara el terreno para examinar interacciones que atraviesan países y niveles de agregación —local, nacional, regional y global—, sino también porque, al revelar el origen, la lógica y las fuerzas del cambio en sociedades complejas, permite construir narrativas alternativas a las visiones liberales y neoliberales dominantes, las cuales tienden a naturalizar las relaciones de poder (véanse los capítulos del volumen editado por Cerny, 2023).

En este sentido, el concepto de heterarquía resulta especialmente útil para develar las relaciones de poder que subyacen al discurso neoliberal, así como las contradicciones que no solo se manifiestan en dicho discurso, sino también en las reglas y prácticas promovidas por las principales agencias de competencia. Estas agencias sostienen que la competencia es intrínsecamente beneficiosa para la economía y los consumidores, y la presentan como el mecanismo más eficiente para promover el crecimiento y el desarrollo. Así, el fomento y la regulación de la competencia se convierten no solo en un componente consustancial del neoliberalismo (Soederberg, 2010), sino en una estrategia central para legitimar el mercado.

No obstante, las distintas corrientes neoliberales no conciben la competencia de la misma manera. La Escuela Austriaca la entiende como un resultado natural del libre funcionamiento del mercado, subestimando las tendencias contradictorias que este genera —en particular, la concentración, las fusiones y adquisiciones, las barreras de entrada, los cárteles y otras formas de colusión—, las cuales terminan por limitar o distorsionar la propia competencia. En contraste, la Escuela de Friburgo, a través del concepto de *ordoliberalismo*, sostiene que el Estado debe crear y sostener un entramado institucional capaz de contrarrestar las tendencias contradictorias inherentes al proceso de acumulación (Cerny, 2016, 2019). A ello se suma la perspectiva de la Escuela de Chicago, que justifica la concentración y ciertas prácticas anticompetitivas cuando estas se traducen en precios más bajos para los consumidores, lo que ha permitido a grandes corporaciones eludir la legislación antimonopolios incluso en contextos de dominancia o de precios depredadores. El bienestar del consumidor se erige así en el objetivo central de la legislación antimonopolios (Crane, 2014).

Pese a sus diferencias, estas escuelas coinciden en que la competencia solo puede lograrse mediante la regulación (Buch-Hansen y Wigge, 2011), lo que implica delegar esta función en agencias políticamente independientes, con el fin de evitar decisiones basadas en consideraciones sociales, políticas o proteccionistas. Sin embargo, mientras ciertas prácticas anticompetitivas —como los cárteles o las ayudas estatales— son consideradas inaceptables por interferir con el mecanismo de precios y generar asignaciones ineficientes de recursos, otras prácticas que implican mayores niveles de concentración suelen ser toleradas bajo el argumento de que son necesarias para alcanzar economías de escala y de alcance, asociadas a una mayor eficiencia y a beneficios para los consumidores en forma de precios más bajos y productos de mayor calidad. Por ello, las fusiones y adquisiciones suelen ser aceptadas, aunque la versión ordoliberal se opone a ellas cuando derivan en posiciones dominantes sin control efectivo.

El punto a partir del cual la concentración reduce el número de competidores y fomenta comportamientos anticompetitivos es, sin embargo, objeto de prácticas discrecionales, particularmente en lo que respecta a la definición de cuándo y cómo limitar las posiciones dominantes en el mercado. Por esta razón, el control de las fusiones y adquisiciones se ha convertido en una de las funciones más relevantes y controvertidas de las agencias de competencia, espacio en el que se confrontan las distintas tradiciones teóricas que han dado forma al entramado institucional antimonopolios. Además, la frontera entre las políticas ordoliberales y las abiertamente neoliberales —que incluyen tanto a la Escuela Austriaca como a la de Chicago— resulta difusa, debido a las tensiones estructurales del proceso de acumulación, que tiende a generar una mayor concentración, la cual, a su vez, inhibe la competencia.² Aunque las fusiones y adquisiciones se presentan como estrategias para enfrentar la competencia mediante mayores escalas de producción, el aumento del tamaño y la concentración reduce el número de competidores y, en consecuencia, limita la competencia misma.

Estructuras de poder heterárquicas en la red de competencia mexicana

Como señala Crumley (2015), la heterarquía se sitúa en una relación dialéctica con la jerarquía. Mientras que esta última se asocia al orden, la estabilidad y la centralización del poder, la heterarquía se vincula con el desorden, la contingencia y la dispersión de la autoridad. La jerarquía tiende a ser construida por élites estatales, en tanto que la heterarquía es articulada por redes de tecnocracias nacionales y transnacionales que, junto con élites

² Por esta razón, la regulación ordoliberal en materia de competencia se ha considerado un mito (Buch-Hansen y Wigger, 2011: 3).

corporativas, jurídicas y profesionales, movilizan argumentos científicos y abstractos para encubrir relaciones de poder y “servir propósitos sociales que benefician a ciertos grupos societales más que a otros” (Buch-Hansen y Wigger, 2011: 17). En el contexto de la globalización y del neoliberalismo, las estructuras heterárquicas de poder se expanden, mientras los Estados se repliegan y delegan funciones de autoridad en múltiples esferas regulatorias de la economía. Aunque las estructuras jerárquicas y heterárquicas coexisten y se combinan de diversas maneras según los sectores económicos, la política de competencia, en particular, tiende a ser gobernada por una red dinámica de organizaciones públicas y privadas, nacionales y transnacionales (véase también Rosenau, 1988).

El propósito de este artículo es develar las relaciones de poder que subyacen a las redes de política de competencia en México, las cuales presentan una estructura predominantemente heterárquica al involucrar un conjunto de organizaciones funcionalmente diversificadas y complementarias que, sin embargo, comparten una visión común del neoliberalismo. Se trata de una visión en la que el mercado —y la competencia en particular— requiere un entramado de instituciones regulatorias formalmente autónomas. Se argumenta que, ante la ausencia de una estructura jerárquica dominante, esta matriz ideológica compartida constituye la principal fuente de coherencia de una red multinivel en la que élites tecnocráticas y corporativas se entrelazan para defender sus preferencias a favor de la competencia.

Dentro de esta red, comunidades de expertos teorizan el significado de la competencia para la economía, articulando a élites corporativas con abogados, consultores y académicos que, de manera conjunta, configuran no solo el entramado legal que la formaliza, sino también una compleja estructura heterárquica de gobernanza. En el contexto de conferencias, foros y espacios de deliberación especializada, estos actores construyen visiones compartidas en torno a los conceptos y supuestos básicos desde los cuales se aborda la competencia, tanto en términos generales como en sectores específicos. De este modo, entretejen “instituciones y procesos heterárquicos caracterizados por una autonomía creciente y por la captura de intereses especiales [lo que da] como resultado una capacidad decreciente de los macro-Estados para controlar procesos tanto domésticos como transnacionales, políticos y económicos” (Cerny, 2021: 2).

Así, las organizaciones que conforman esta red procompetencia “compiten con la capacidad del Estado para establecer reglas, controlar fronteras y formular e implementar políticas públicas de manera autónoma, y trascienden las fronteras estatales para crear su propio sistema soberano” (Belmonte y Cerny, 2021: 13). De este modo, se constituyen como autoridades extraestatales que complementan funciones regulatorias y, al mismo tiempo, institucionalizan los intereses de grandes corporaciones que, paradójicamente, terminan por socavar la ideología neoliberal que dicen defender. Esta dinámica vuelve al proyecto neoliberal inherentemente incoherente y contradictorio, al revelar el escaso margen de autonomía real de

las nuevas autoridades regulatorias, las cuales recurren a diversos mecanismos discursivos y técnicos para justificar prácticas y posiciones monopolistas que, en principio, deberían impedir.

Para desarrollar este argumento, el artículo reconstruye, en primer lugar, el proceso mediante el cual las élites mexicanas impulsaron la creación de las instituciones encargadas de regular la competencia, y muestra cómo estas adquieren mayor centralidad conforme las reformas neoliberales promercado se consolidan. Los cinco apartados siguientes examinan las relaciones de poder que estructuran la red institucional desde la cual se gobierna la competencia, así como los procesos de realineamiento de dicha red en torno a casos controvertidos vinculados con prácticas monopólicas, ayudas estatales, fusiones y adquisiciones y posiciones dominantes. En el apartado final se analiza el origen, las preferencias y las conexiones de las élites que controlan los nodos más relevantes de la red procompetencia, en particular aquellas que atraviesan múltiples esferas de política pública (como la Comisión Federal de Competencia Económica [COFECE], el Instituto Federal de Comunicaciones [IFC] y el Instituto Mexicano para la Competitividad [IMCO]).

Desde una perspectiva crítica (Harrod, 2001), el objetivo último es mostrar cómo, a lo largo de estas dinámicas, las organizaciones que integran la red a favor de la competencia —entre ellas *think tanks*, instituciones académicas, asociaciones profesionales y de representación de intereses, así como firmas de consultoría— refuerzan una visión ideológica que protege los intereses de las grandes corporaciones y debilita el papel desarrollista del Estado.

Tradición antimonopolios en México

Los esfuerzos por controlar las prácticas monopólicas en México se remontan a la Constitución de 1857 y, desde entonces, el lenguaje antimonopolios ha sido reiterado en la mayoría de las reformas económicas, particularmente en la Constitución de 1917, la Ley de Monopolios y la Ley sobre los Poderes Económicos de 1950 (Slottje y Prowse, 2001). Sin embargo, las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones, que predominaron hasta la década de 1970 —como ocurrió en la mayoría de los países de desarrollo medio de América Latina y el Este de Asia—, privilegiaron la consolidación de grandes empresas como vía para diversificar la estructura productiva. En consecuencia, los grandes grupos económicos, los cárteles y las empresas estatales fueron protegidos de la competencia mediante controles de precios, barreras de entrada en sectores estratégicos y una supervisión estatal intensa que, desde una óptica nacional-desarrollista semejante a la observada en otros países (Amsden, 1991), buscaba subordinar el mercado y la lógica de los precios a una estrategia de industrialización modernizadora.

Como resultado, los niveles de concentración económica se incrementaron en la mayoría de las actividades productivas y los intentos por regular la competencia fueron sistemáticamente neutralizados por intereses políticos y económicos poderosos (Anaya, Ruiz y Trejo, 2019; Salas-Porras, 2017; Ros, 1993). Acaso la única contención efectiva en materia de precios provino de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), fundada en 1976 como una figura de ombudsman orientada a defender los derechos de los consumidores, prevenir abusos y procurar precios justos.

Es en el contexto de las reformas neoliberales y, de manera decisiva, de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cuando en 1993 se promulga una nueva Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y se crean las agencias regulatorias encargadas de hacerla cumplir.³ La ley prohibía los cárteles y los abusos de dominancia, y establecía la obligación de que las fusiones y adquisiciones fueran autorizadas por una agencia especializada: la Comisión Federal de Competencia (CFC). Con la emisión del Reglamento de 1998, la OCDE sostuvo que “la ley da un trato firme a los obstáculos más perjudiciales y aplica un análisis económicamente correcto a las formas de comportamiento más ambiguas, recurriendo a un análisis del poder en el mercado y permitiendo una defensa basada en ganancias en eficiencia. La elegante organización de la ley y su clara conceptualización revelan que su elaboración es fruto de la competencia de expertos, y no del aventurerismo populista ni de compromisos políticos” (OCDE, 2007: 315).

Como en la visión de la Escuela de Chicago discutida previamente, la eficiencia ocupa un lugar central en la arquitectura normativa de la ley. La propia OCDE reconoce que a este principio se subordinan consideraciones relativas a la equidad, la competencia leal, la defensa de las pequeñas y medianas empresas y, de manera paradójica, el control de la concentración económica. En consecuencia, el Reglamento autoriza las fusiones siempre que pueda demostrarse que estas incrementarán la eficiencia económica (OCDE, 2007: 331).

Al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos cuyas leyes de competencia se inspiran en las leyes antimonopolio estadounidenses Sherman y Clayton (Wigger, 2008: 74), en México la LFCE distingue entre prácticas monopólicas absolutas (Artículo 9) y relativas (Artículo 10). Las prácticas monopólicas absolutas están prohibidas *per se* y todo acuerdo que conduzca a ellas es jurídicamente nulo. En su defensa no pueden alegarse ganancias en eficiencia, ya que la ley presume de manera concluyente su ineficiencia. En contraste, las prácticas monopólicas relativas solo se consideran ilícitas cuando se determina que el agente económico posee “poder sustancial” en un mercado relevante específico y no logra justificar su conducta mediante una defensa basada en ganancias en eficiencia (OCDE, 2007: 322).

³ Esta ley fue emitida siguiendo los lineamientos de las agencias antimonopolios en Estados Unidos y Canadá para responder a las exigencias del TLCAN (Aydin, 2016; Slotte y Prowse, 2001).

La ley identifica cuatro categorías de prácticas absolutas en acuerdos horizontales entre competidores: fijación de precios, restricción de la producción, división del mercado y manipulación de licitaciones. Estas categorías incluyen el intercambio de información para fijar o manipular precios; la alteración deliberada de los niveles de producción de bienes o servicios para influir en los precios; y otras restricciones similares. Por el contrario, la definición de las prácticas monopólicas relativas es considerablemente más ambigua, ya que se limita a aquellas conductas que “indebidamente dañen o impidan el proceso de competencia y libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes y servicios” (OCDE, 2007: 323-324). Dentro de esta categoría se incluyen: 1) la división vertical del mercado; 2) la imposición de precios de reventa; 3) las ventas condicionadas; 4) las transacciones sujetas a condiciones de exclusividad; 5) la negativa a vender o proporcionar bienes o servicios; y 6) la concertación para disuadir a clientes o proveedores. Estas prácticas abarcan conductas como precios predatorios, acuerdos de exclusividad —como el otorgado a Telmex tras su privatización—, financiación cruzada, discriminación en las condiciones de venta y el aumento artificial de los costos de los competidores (OCDE, 2007: 325).

De acuerdo con Anaya Ayala, Ruiz Torres y Trejo Guzmán (2019: 10), el sistema jurídico mexicano de clasificación de prácticas monopólicas guarda una estrecha similitud con el modelo estadounidense, que distingue entre la *regla per se* y la *regla de la razón*. La primera se aplica a conductas terminantemente prohibidas, respecto de las cuales las autoridades de competencia solo deben probar su materialización para imponer sanciones. La segunda, en cambio, exige demostrar que una práctica restringe de manera irrazonable la competencia, dado que muchos acuerdos buscan, por definición, obtener ventajas frente a otros competidores. En consecuencia, cada caso debe evaluarse de manera individual, atendiendo a sus circunstancias específicas.

La aplicación de la regla de la razón a las prácticas monopólicas relativas amplía considerablemente el margen interpretativo de jueces y autoridades, tiende a ser más permisiva y refuerza el peso de los criterios de eficiencia y bienestar del consumidor. Este enfoque adquiere una relevancia creciente conforme la influencia de la Escuela de Chicago se profundiza en las agencias reguladoras, los tribunales y las cortes encargadas de aplicar la legislación en materia de competencia.

Aunque la legislación mexicana en materia de competencia siguió de cerca los lineamientos de las agencias antimonopolio de otros países, en México no existía una base social sólida —en particular de pequeñas y medianas empresas (PYMES)— que funcionara como contrapeso efectivo frente a los grandes conglomerados. Además, una parte considerable de las resoluciones emitidas por la CFC fue sistemáticamente anulada por los tribunales, lo que limitó de manera significativa la capacidad del Estado para controlar las prácticas monopólicas. Como resultado, los avances en este ámbito fueron, durante varios años, modestos y fragmentarios.

Las reformas de 2006 y 2011 incrementaron de forma sustantiva las atribuciones de la CFC —que se convirtió en la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)— para investigar y sancionar prácticas anticompetitivas (Aydin, 2016), en parte como resultado de las evaluaciones periódicas y recomendaciones emitidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2007). No obstante, fue hasta la reforma constitucional de 2013 cuando se otorgó a la agencia una autonomía más amplia respecto del Ejecutivo, mediante la creación de la COFECE y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), este último como órgano regulador independiente encargado de aplicar la legislación de competencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. De manera paralela, se establecieron tribunales especializados en competencia económica, lo que propició la proliferación de despachos jurídicos especializados en derecho antimonopolio, encargados de interpretar, sistematizar y disputar la aplicación de reglas y procedimientos.⁴ Como consecuencia, se intensificó la litigación de las resoluciones emitidas por ambas agencias.

En 2014, una nueva Ley Federal de Competencia Económica amplió aún más las facultades y el margen de actuación de la COFECE. De acuerdo con Aydin (2016: 156), a partir de entonces la agencia fortaleció sus capacidades de investigación, razonamiento jurídico y comunicación con los distintos actores regulados. Estas transformaciones —sostiene el autor— le permitieron a la COFECE mejorar de manera notable su posicionamiento en el *Global Competition Review's Annual Rankings*, incluso por encima de algunas agencias europeas, al ascender del lugar 116 al 67 en el índice de “efectividad de la política antimonopolio” en 2015. Con base en entrevistas realizadas por Rivera y Schatán (2008), el caso mexicano es presentado en América Latina como un referente a seguir. Aydin (2016) atribuye este desempeño al papel de la agencia antimonopolio (CFC/COFECE) en la consecución de objetivos asociados a dichos rankings: mejoras en la eficiencia económica, avances en el desarrollo económico y humano, mayor rivalidad dentro del sector privado y entre este y el Estado, fortalecimiento de la cultura de la competencia y promoción de la libertad económica y política. Como se mostrará más adelante, algunos de los casos analizados en este capítulo ponen seriamente en cuestión la profundidad y el alcance real de estos logros.

Con la consolidación de las reformas promercado, la regulación de la competencia adquirió un lugar central en la arquitectura institucional del neoliberalismo (Soederberg, 2010), y diversas organizaciones comenzaron a articularse en una red explícitamente orientada a promover la competencia. Un ejemplo paradigmático es la creación, en 2014, de la Alianza

⁴ Los primeros tribunales especializados fueron creados en 2013 para atender controversias en sectores estratégicos de la economía, particularmente en radiodifusión y telecomunicaciones. Los objetivos que orientan la actuación de estos órganos jurisdiccionales refrendan, en buena medida, la visión de la Escuela de Chicago en materia antimonopolio, especialmente la centralidad otorgada al bienestar del consumidor, entendido como la ampliación de opciones de productos y servicios a menores precios y con mayor calidad, por encima de consideraciones estructurales relativas a la concentración económica o al poder de mercado.

por la Competencia (AC), patrocinada por el IMCO, con el objetivo de difundir los principios y la cultura de la competencia en la economía mexicana y de mejorar las prácticas entre la comunidad empresarial, el gobierno y la sociedad civil.

La Alianza por la Competencia integra tanto organizaciones nacionales como internacionales. Entre las primeras se encuentran diversos *think tanks* —como el propio IMCO, México Cómo Vamos y el entonces CIDAC—, instituciones académicas (el Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE] y el Instituto de la Judicatura Federal), asociaciones profesionales —en particular de abogados—, así como jueces, magistrados y tribunales especializados en competencia económica. Entre las organizaciones internacionales destacan el Foro de Competencia Latinoamericano, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés), la OCDE, el BID y el Banco Mundial (IMCO, 2014). De entre ellas, la OCDE ha desempeñado un papel particularmente activo: en conjunto con el BID, la Unión Europea, el Banco Mundial y la USAID, promovió la creación del Foro de Competencia Latinoamericano, que organiza sesiones periódicas de evaluación inter pares sobre los avances en México y otros países de la región, y formula recomendaciones orientadas a alinear las políticas nacionales con los estándares internacionales. Estas evaluaciones explican en buena medida el reconocimiento institucional señalado anteriormente (OCDE, 2007).

Asimismo, estas instancias han sido fundamentales para la construcción de una visión compartida sobre el significado de la competencia en América Latina, así como sobre las reformas e instituciones necesarias para promoverla. En este proceso, se han diseñado reglas y procedimientos cada vez más sofisticados, cuya aplicación exige un conocimiento altamente tecnocrático, transferido y adaptado desde organizaciones internacionales, en particular la International Competition Network (ICN), la American Bar Association (Sección Antimonopolios) y el International Competition Policy Advisory Committee (ICPAC).⁵ La idea central que circula en esta red es que la competencia no solo constituye un resultado natural del mercado, sino también una condición indispensable para su adecuado funcionamiento.

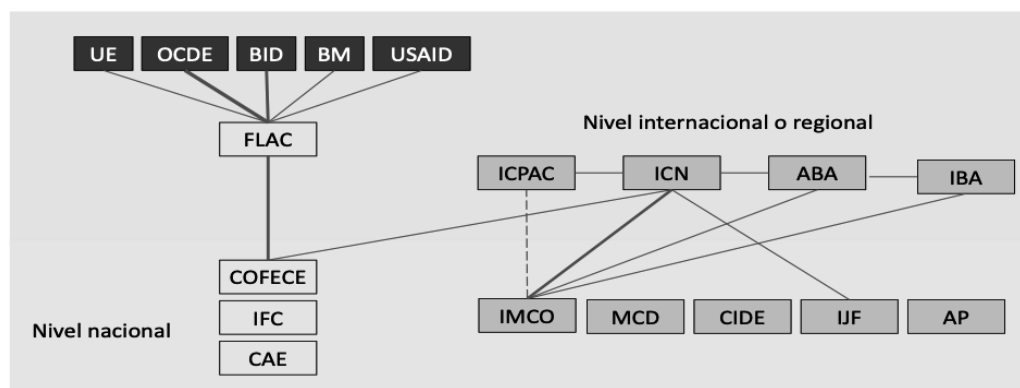
Como se aprecia en la gráfica siguiente, el número de agencias y actores involucrados en la definición de reglas y en la evaluación de las reformas en materia de competencia se diversificó de manera notable. Los funcionarios que dirigían las agencias públicas en México —COFECE e IFT— circulaban, como se mostrará más adelante, hacia arriba y hacia abajo dentro de esta red, asimilando y difundiendo una visión común sobre la competencia, que se reproducía y legitimaba a través de múltiples niveles y esferas institucionales.

Entre 2024 y 2025 el Congreso aprueba una reforma por medio de la cual desaparecen la COFECE y el IFC. Ante las preocupaciones de que la reforma no se contraponga con las

⁵ Dolowitz y Marsh (1996) definen *transferencia de políticas* como el proceso por medio del cual las políticas se mueven a través de los países y la jurisdicciones.

disposiciones del T-MEC, se subraya, por un lado, el propósito de simplificar la estructura gubernamental, eliminar las redundancias administrativas que incrementan los costos operativos y lograr de esta manera un uso más racional de los recursos públicos; y por el otro lado, el hecho de que la nueva autoridad —la Comisión Nacional Antimonopolio (CNA)—, en adelante será el único regulador en materia de competencia, desconcentrada del Ejecutivo, y adscrita a la Secretaría de Economía; contará con independencia técnica en la resolución de los casos, apegándose más a la agencia anti-monopolios de EU que depende de la Federal Trade Commission. Según Vidal Llerenas, subsecretario de Industria y Comercio de la Secretaría de Economía, “El planteamiento es que sí haya un órgano de competencia que corresponda al T-MEC, que se parezca al de Estados Unidos y que, sobre todo, garantice una buena competencia”. La misma Cofece reconoció antes de su desaparición que, “Si bien la reforma aprobada elimina la autonomía constitucional, preserva la existencia de una autoridad de competencia con independencia técnica y operativa respecto a sus decisiones, organización y funcionamiento, y con personalidad jurídica y patrimonio propio.”

Gráfica 1
 Red antimonopolios en México



Nota: los elementos del gris más oscuro de la izquierda corresponden a agencias intergubernamentales, los elementos del gris más claro debajo se refieren a agencias públicas regionales como el FLAC, o nacionales, y los de gris de la derecha son agencias privadas.
 Fuente: elaboración propia.

Martínez Osorio, Posada Mendoza y Ahumada Velasco (2025) destacan, entre los cambios más importantes que introduce la reforma de 2024/25, los siguientes: la CNA se convierte en la única autoridad reguladora en materia de competencia en la que se preserva una separación interna entre las funciones de la Autoridad Investigadora y la Secretaría Técnica; se amplía el margen de las empresas públicas para no seguir los términos que se exigen a las empresas

privadas; se da mayor capacidad de acción al Poder Ejecutivo en “cuestiones relevantes para el interés nacional”, particularmente en algunos mercados y sectores; se reduce el pleno de la CNA de siete a cinco personas; se eliminan las excepciones de algunas operaciones que no se notificaban; se reducen a la mitad los plazos para la revisión de las concentraciones; se agrega un criterio de evaluación explícito para considerar actividades como anticompetitivas porque pueden afectar las condiciones de competencia en mercados relevantes; se codifica el alcance del privilegio legal en las investigaciones; se reduce el periodo de investigación en 25 %; se precisa la definición de prácticas monopolísticas absolutas (carteles) al incluir los acuerdos entre competidores potenciales; se consideran ilícitos los intercambios de información entre competidores así como las conductas colusorias de cartel, las cuales son objeto de sanciones más severas; se amplía el criterio por abuso de posición dominante que también se penaliza con sanciones más severas; se inhabilitan aquellas empresas que se coludan en licitaciones públicas; y se reajusta el plazo para las acciones colectivas y las reclamaciones por daños. En resumen, se devuelve la capacidad del Estado para promover el desarrollo a través de las empresas públicas y en general de las políticas en materia de competencia; se acota el poder de las corporaciones para utilizar las prácticas monopolistas, definiendo éstas con mayor precisión; y se reducen los plazos de investigación y resolución de los casos para impedir que éstos pierdan relevancia. O sea que se adopta una orientación más integral de la competencia como la que predominaba en el Acta Sherman de Estados Unidos (Wigger, 2008) que ponía el acento en las relaciones de poder y el control que las grandes corporaciones ejercían sobre el mercado, en contraste con la visión de la Escuela de Chicago que define la competencia en términos del bienestar de los consumidores.

Es muy probable, sin embargo, que como consecuencia de la reforma, se produzcan además realineamientos de la nueva autoridad regulatoria con la red competencia anteriormente descrita, pero hasta que se definan las leyes secundarias será posible conocer los criterios para elegir a los titulares de los nuevos órganos, si estos tendrán alguna supervisión civil, y en general el grado en que las nuevas autoridades se apegarán a los criterios de las agencias internacionales, especialmente la OCDE y el BID. Y más importante todavía, será necesario analizar la forma en que se resuelven los costos de concentración.

Relaciones de poder en las redes de competencia

La actividad regulatoria de las agencias a favor de la competencia se ha vuelto crecientemente tecnocrática y especializada. Estas han desarrollado un número cada vez mayor de categorías analíticas y definiciones operativas para evaluar el nivel de concentración y las prácticas anticompetitivas, las cuales se aplican de manera diferenciada según los secto-

res.⁶ Asimismo, se han institucionalizado procedimientos y medidas estandarizadas tanto para la investigación y el análisis de concentraciones como para la emisión de resoluciones y sanciones. Por razones de espacio, no es posible reconstruir exhaustivamente la compleja arquitectura de estas categorías, que por sí mismas evidencian no solo las dificultades estructurales para contener la concentración y garantizar niveles mínimos de competencia, sino también la creciente concentración del conocimiento tecnocrático en agencias y élites que toman decisiones con efectos directos sobre el funcionamiento del mercado.⁷

Tampoco resulta factible abordar la totalidad de los casos regulados en México. Para el periodo 1993-2004, Ávalos y Hernández Trillo (2008) reportan que la CFC —antecedente de la COFECE— atendió 1 450 casos relacionados con concentraciones, lo que explican por la obligación legal de notificar previamente este tipo de operaciones. De ese total, solo 1 % fue condicionado y un único caso rechazado, lo que ya anticipaba las limitaciones institucionales para frenar la concentración.

Tras la reforma de 2013 y hasta 2021, el Pleno de la COFECE notificó y resolvió mil 242 concentraciones: 96.2 % (1 195 casos) fueron autorizadas, 2.2 % (28) condicionadas, 0.9 % (11) no autorizadas y apenas 0.1 % sancionadas. Tan solo en 2022 y 2023 se resolvieron 302 concentraciones, de las cuales 291 fueron autorizadas, una rechazada, una condicionada y doce quedaron pendientes.

Del total de concentraciones resueltas entre 2013 y 2021, 65 involucraron a 33 de las mayores empresas de capital mexicano (Salas-Porras y Medina, 2021: 12):⁸ 55 fueron autorizadas (84.6 %), siete condicionadas (10.7 %) y solo tres no autorizadas (4.6 %).⁹ En cuanto a los casos iniciados por denuncia, de un total de 39 resueltos en ese mismo periodo, 13 involucraron empresas locales, 11 instituciones gubernamentales o empresas estatales (o con participación estatal mayoritaria) y 15 empresas transnacionales. De estos, 18 concluyeron con sanciones, cuatro con compromisos y 17 se cerraron por falta de elementos.¹⁰ En

⁶ Tan sólo en el ámbito de las fusiones bancarias, la tipología regulatoria distingue entre fusiones horizontales puras y horizontales administrativas, verticales puras y verticales administrativas, así como fusiones diversificadas o de conglomerado. Estas últimas se subdividen, a su vez, en tres modalidades: diversificación por extensión de producto, diversificación por extensión de mercado y diversificación pura (Ávalos y Hernández Trillo, 2008: 252-253). Esta clasificación ilustra el grado de sofisticación técnica alcanzado por los marcos regulatorios, así como la creciente especialización requerida para su interpretación y aplicación.

⁷ La amplitud y complejidad de la actividad regulatoria puede apreciarse en el Sistema de Clasificación en Materia de Competencia Económica en México (SICMACEM), cuya base de datos incorpora más de mil mercados relevantes distribuidos en prácticamente todas las ramas de la actividad económica. Para una descripción detallada de la estructura, alcance y criterios de esta base, véase Ávalos, 2006: 49-52.

⁸ FEMSA, Alpek, Bimbo, Cemex, Coca-Cola FEMSA, Arca Continental, Chedraui, Elektra, Grupo Carso, Gruma, Aeroméxico, Bachoco, Sanborns, Alsea, Vitro, Bio Pappel, Gigante, Cuervo, Elementia, Gentera, Herdez, Famsa, Rassini, Lamosa, Grupo Industrial Saltillo, Cementos de Chihuahua, IDEAL, Grupo Kuo, Genomma Lab, Accel, Rotoplas, Financiera Independencia y Minsa.

⁹ Para estos datos, Erika Lechuga —becaria del entonces Conacyt—, procesó los datos que la COFECE genera.

¹⁰ Para estos datos, Fernando Barrera Flores —becario del entonces Conacyt—, procesó los datos que la COFECE genera.

conjunto, estos resultados evidencian el carácter marcadamente permisivo con el que han sido juzgados los casos, primero por la CFC y, desde 2013, por la COFECE.

Sin embargo, estos datos contrastan con la evaluación que hace la misma agencia para defender su gestión e intentar frenar su desaparición. Ante la propuesta de la reforma de 2024/25, la COFECE asegura el 24 de agosto de 2024 en una nota de su página web que la agencia “ha logrado que la política de competencia económica registre efectos y beneficios históricos en el bienestar de hogares y organizaciones generadoras de empleo. Lo anterior, mediante la imposición de multas históricas por más de 13 mil millones de pesos a grandes empresas que abusaron de su poder en perjuicio de las y los mexicanos. Además, ha generado ahorros de al menos 36 mil millones de pesos para los consumidores en productos de necesidad básica como papel higiénico, pañales, gas LP, transporte, pollo, tortillas, huevo, medicinas, gas y gasolinas. Por cada peso asignado a la Comisión, se han generado 152 pesos en beneficios para el consumidor. Asimismo, la COFECE ha investigado alrededor de 40 % de las industrias en México, lo cual ha generado un aumento anual de 3.3 % en la generación de empleos y un crecimiento en los salarios” (COFECE, s.f.b). No está claro cómo hizo todos estos cálculos, pero como argumenta Blanca Heredia, la concentración económica sigue siendo un hecho innegable y cada vez más acusado en todos los sectores de la economía y se traduce en prácticas monopólicas como las que evidenciamos a continuación.

Dada la magnitud del universo de casos revisados, para visibilizar las relaciones de poder que atraviesan la red procompetencia se optó por analizar un conjunto acotado de episodios controvertidos que involucran de manera directa a las principales agencias regulatorias, en particular la COFECE y el IFC. Se examinan así: 1) la reacción de la red frente a las reformas y estrategias públicas en el sector eléctrico orientadas a proteger a la Comisión Federal de electricidad (CFE) ante los efectos de la privatización; 2) los intentos por moderar el poder de grandes corporaciones transnacionales, especialmente Bimbo, Gruma, Walmart y Cinemex; 3) los casos recientes en los que COFECE enfrenta las prácticas anti-competitivas de Google (matriz Alphabet) en publicidad digital y de Grupo México y Canadian Pacific Kansas City en el mercado de servicio de transporte ferroviario de carga; y por último 4) las intervenciones del IFC para contener —o reconfigurar— la concentración derivada de la privatización de TELMEX, bajo el supuesto de que, ante la imposibilidad de revertir la dominancia, lo prioritario es prevenir abusos que perjudiquen a los consumidores.

Aunque la competencia en el sector financiero también era supervisada por la COFECE, se excluye de este análisis debido al alto grado de diversificación de servicios involucrados, lo cual exige investigaciones específicas, conocimiento tecnocrático altamente especializado y políticas diferenciadas que desbordarían los alcances del presente trabajo.¹¹

¹¹ La propia COFECE reconoce la elevada complejidad analítica del sector financiero en su documento *Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados*, donde

Los casos seleccionados no solo abarcan los principales objetos de regulación identificados por Buch-Hansen y Wigger (2011: 16) —concentración, fusiones y adquisiciones, prácticas de cártel y ayudas estatales—, sino que revelan una clara predisposición de las agencias antimonopolio, particularmente la COFECE y el IFC. Por un lado, estas tienden a rechazar sistemáticamente cualquier forma de apoyo a empresas estatales, debilitando así la capacidad desarrollista del Estado; por otro, a través de resoluciones predominantemente permisivas, favorecen a grandes corporaciones privadas y transnacionales. Como mostrarán los casos analizados a continuación, la red procompetencia parece exhibir mayor celo en controlar las intervenciones gubernamentales que afectan al mercado que en frenar las prácticas monopólicas de los principales actores empresariales nacionales y globales.

Las reformas en el sector energético y la intolerancia a la ayuda del Estado

La privatización del sector energético resultó particularmente compleja por razones históricas. La nacionalización de las principales empresas del ramo fue concebida como una decisión soberana que requirió amplio respaldo popular, convirtiéndose en un símbolo de independencia para vastos sectores de la población (Hamilton, 1982; Soederberg, 2010). A ello se suma que estas compañías desempeñaron un papel central en las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones que prevalecieron entre las décadas de 1950 y 1970. La persistencia de una retórica nacionalista dificultó la apertura del sector, haciendo de la privatización un proceso lento y conflictivo que culminó con las reformas constitucionales impulsadas durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Intensos debates ideológicos y una coalición multipartidista —no exenta de prácticas de corrupción— fueron necesarios para concretar dichas reformas.¹²

El argumento principal para justificar la privatización fue la necesidad de abrir el sector a la competencia y eliminar los subsidios y otras formas de protección estatal que beneficiaban a los dos monopolios históricos: Pemex y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). No obstante, las reformas han favorecido de manera desproporcionada a empresas extranjeras, mediante contratos lucrativos y diversos apoyos indirectos. En un intento por fortalecer la seguridad energética y restituir la autosuficiencia de la CFE (Sandoval, 2021), el gobierno de

distingue múltiples submercados con dinámicas diferenciadas, entre los que destacan los sistemas de pagos de alto valor, las sociedades de información crediticia, el crédito (consumo, vivienda y comercial), el ahorro y las Afores, el financiamiento bursátil y los seguros. Esta fragmentación del campo regulatorio ilustra no sólo la dificultad técnica de evaluar prácticas anticompetitivas en el sector, sino también el alto grado de especialización tecnocrática requerido para intervenir en estos mercados, lo que refuerza la concentración del conocimiento regulatorio en élites expertas y limita la posibilidad de un control público más amplio (COFECE, s.f.a).

¹² Emilio Losoya Austin, Director de PEMEX durante la administración de Enrique Peña Nieto, declaró al Fiscal General cómo se utilizaron los sobornos para convencer a los congresistas de votar a favor de las reformas (Zamarripa, 2020).

Andrés Manuel López Obrador promovió una serie de contrarreformas, enfrentando una oposición coordinada de grandes consorcios nacionales y transnacionales, así como de los principales nodos de la red procompetencia: asociaciones empresariales (entre ellas el CCE, Canacindra y la Cámara Internacional de Comercio), *think tanks* (IMCO, México Cómo Vamos, CIDAC), expertos, despachos jurídicos y legisladores, todos alineados en defensa de los intereses privados frente al Estado. Incluso integrantes de la Suprema Corte se pronunciaron públicamente en favor del paradigma competitivo, rechazando los planes del Ejecutivo.

La COFECE interpuso una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, argumentando la inconstitucionalidad de las reformas impulsadas por la denominada Cuarta Transformación (4T).¹³ Tanto el organismo regulador como los actores de la red procompetencia sostuvieron que priorizar a la empresa estatal vulneraba el Estado de derecho, afectaría a los consumidores mediante aumentos de precios, implicaría un uso ineficiente de recursos públicos y violaría compromisos internacionales, particularmente el T-MEC (SWI, 2021). Asimismo, advirtieron que tales medidas generarían incertidumbre regulatoria, desincentivarían la inversión y reducirían el crecimiento económico. Estos posicionamientos polarizaron a la opinión pública y derivaron en una iniciativa de reforma constitucional, así como en un Acuerdo gubernamental orientado a limitar el uso estratégico de amparos y otros recursos legales empleados para frenar las políticas energéticas del Ejecutivo.

La legalidad de dicho Acuerdo fue ampliamente cuestionada, al igual que la utilización del aparato judicial por parte de la oposición para bloquear, con fines políticos, las propuestas de la 4T, en particular aquellas orientadas a restituir facultades a la CFE. Jaime Cárdenas, abogado constitucionalista, ha señalado que estas acciones buscan frenar el cambio social mediante una interpretación formalista del derecho. A su juicio, existe una intencionalidad política que instrumentaliza el marco jurídico para preservar el statu quo económico:

Yo creo que Claudio X. González y su grupo están utilizando el derecho como un obstáculo al cambio social; están usando el derecho como un instrumento para mantener las condiciones de un *statu quo*, pero el derecho no puede ser usado para detener un cambio político de una nación. El derecho debe permitir la progresividad, el avance social; debe remover obstáculos para igualar las condiciones sociales, pero este grupo en el poder económico ha empleado durante el sexenio el derecho como obstáculo, como mecanismo para detener los proyectos de la Cuarta Transformación. (SWI, 2021)

¹³ El entonces presidente, Andrés Manuel López Obrador, sostuvo que su gobierno impulsaría una “Cuarta Transformación”, en alusión a las tres grandes transformaciones previas que dieron lugar a reformas de profunda trascendencia histórica: la Independencia, la Reforma y la Revolución.

Inicialmente, la Suprema Corte desechó la controversia promovida por la COFECE al considerar que el organismo carecía de legitimidad para impugnar las reformas a la Ley de la Industria Eléctrica. Sin embargo, diversas empresas interpusieron amparos y el caso regresó al máximo tribunal, que en enero de 2024 declaró inconstitucional la reforma impulsada por la 4T —aprobada por el Congreso en marzo de 2021— al argumentar efectos negativos sobre el medio ambiente, dejando sin efecto sus disposiciones centrales.

A lo largo de este proceso se reiteró el argumento central del neoliberalismo competitivo: los apoyos estatales a empresas públicas constituyen ventajas artificiales que no derivan de mejoras productivas y conducen a una asignación ineficiente de recursos. Desde perspectivas nacional-desarrollistas, en cambio, se subraya que las empresas públicas han sido instrumentos clave para diversificar estructuras productivas y avanzar hacia sectores de mayor valor agregado. En numerosos países —tanto desarrollados como periféricos—, estas entidades, frecuentemente conceptualizadas como “campeones nacionales”, han recibido apoyo estatal estratégico con el objetivo de promover capacidades tecnológicas y fortalecer trayectorias de desarrollo.

Esfuerzos para controlar las corporaciones dominantes

Los niveles de concentración en la economía mexicana han sido históricamente elevados, pero se han intensificado de manera significativa con la ola de fusiones y adquisiciones asociada al proceso de globalización (Salas Porras y Medina, 2021). En la actualidad, uno o dos actores dominan prácticamente todos los sectores productivos. No obstante, existen cuatro casos particularmente relevantes por su impacto estructural y social: Bimbo, Gruma, Cinemex y Walmart. Estos conglomerados operan como corporaciones transnacionales con presencia en múltiples países y regiones; mientras Gruma, Bimbo y Cinemex son de origen mexicano, Walmart proviene de Estados Unidos. Los dos primeros adquieren especial relevancia porque producen bienes básicos para la dieta de la población, lo que, como subraya Aydin (2016), debería obligar a la COFECE a priorizar resoluciones orientadas a contener precios y mejorar el bienestar de los sectores más pobres.

En 2020, Bimbo registró ventas globales superiores a 15 mil millones de dólares, con más de cien marcas y diez mil productos. Mantiene una posición dominante en la mayoría de los segmentos del mercado de pan industrializado y ejerce un control estratégico sobre los canales de distribución, lo que le otorga ventajas estructurales frente a sus competidores. A pesar de ello, no ha sido objeto de investigaciones sustantivas por parte de la COFECE, mientras que las autoridades de competencia en Canadá y Estados Unidos han seguido de cerca sus planes de expansión y han obligado a la empresa a desinvertir. En particular, tras la adquisición de Sara Lee en Estados Unidos, el Departamento de Justicia exigió la venta de activos para am-

pliar las opciones de los consumidores, proceso que tomó más de un año. Xavier Ginebra, especialista en derecho de la competencia, integrante de un despacho jurídico y exfuncionario antimonopolios, ha señalado que Bimbo nunca ha sido sancionada pese a las barreras de entrada que impone. Dos denuncias fueron presentadas ante la COFECE, pero ambas fueron desestimadas por falta de pruebas de prácticas monopólicas (Dinero en imagen, 2014).

El mercado de harina para tortilla constituye otro caso paradigmático, no sólo por tratarse de un insumo central en la dieta mexicana, sino porque, conforme a uno de los principios fundamentales del enfoque antimonopolio (Aydin, 2016), su regulación debería traducirse en beneficios directos para el bienestar de los sectores populares y el desarrollo humano. Se trata además de un mercado intensivo en empleo y con efectos relevantes sobre la inflación. Sin embargo, este sector está dominado por un duopolio —Gruma y Minsa— que concentra cerca de 90 % del mercado nacional. Ambas empresas influyen decisivamente en la formación de precios y poseen un poder de negociación superior tanto hacia atrás de la cadena productiva —con los agricultores— como hacia adelante —con tortillerías, comercios minoristas y fabricantes de derivados (Vargas Sánchez, 2017). Estas prácticas de control de insumos y de la cadena de suministro constituyen formas de dominancia que no han sido reguladas.

Ante el aumento sostenido de los precios de los alimentos —particularmente de la tortilla— y la inacción regulatoria, durante 2022 el Ejecutivo impulsó diversos mecanismos de concertación, como el Paquete contra la Inflación y la Carestía (PACIC) y el Acuerdo de Apertura contra la Inflación y Carestía (APECIC), buscando compromisos voluntarios con este duopolio y con otras empresas del sector alimentario para contener los precios de productos básicos (Aristegui, 2022). Incluso se advirtió la posibilidad de imponer controles, lo que evidencia la incapacidad de las agencias regulatorias para limitar abusos y prácticas de cartel. A ello se suma una redistribución tácita de mercados entre harina de trigo y maíz, que explica la venta de activos de Gruma al Grupo Trimex, operación autorizada por la COFECE pese a que la división de mercados constituye una práctica típicamente monopolista asociada a la distribución del poder económico.

En el sector de cadenas comerciales con presencia nacional (Walmart, Soriana y Chedraui), Walmart puede considerarse monopolio en 21 % de las localidades donde opera. Cuenta con casi 2 600 establecimientos en 524 ciudades y controla, según la COFECE, 87 % del mercado minorista. Aunque la agencia ha realizado diversas investigaciones para contener su poder de monopsonio, sólo en casos marginales ha impedido adquisiciones o impuesto sanciones. Esto pese a prácticas ampliamente documentadas de carácter depredatorio hacia proveedores, quienes enfrentan precios impuestos, plazos de pago extendidos y devoluciones de mercancía sin previo aviso, absorbiendo así los riesgos del mercado. Estas conductas han sido cuestionadas internacionalmente, pero la empresa las justifica apelando al beneficio para los consumidores. En 2019, la Securities and Exchange Commission impuso a

Walmart una multa de 282 millones de dólares por sobornos a funcionarios en México y Brasil destinados a facilitar la apertura de nuevas tiendas (Forbes, 2020).

Finalmente, otro episodio controvertido fue la fusión entre Cinemex y Cinemark, autorizada por la COFECE en 2015, consolidando el sector cinematográfico en manos de dos empresas: Cinemex y Cinépolis. Esta última es controlada por Alejandro Ramírez Magaña, uno de los patrocinadores del IMCO, *think tank* central en la red procompetencia. Según Alejandra Palacios, presidenta de la COFECE entre 2013 y 2021, tras la fusión ambas compañías concentrarían cerca de 90 % del mercado, aunque argumentó que Cinemark no ejercía presión competitiva significativa, criterio decisivo para autorizar la operación. Sin embargo, la fusión no sólo incrementó la concentración y los precios, sino que ha dificultado gravemente la supervivencia de salas independientes (Deadline, 2020; Barragán, 2015).

COFECE frente a Google y Grupo México

Dos casos recientes que la COFECE revisó ya en el contexto de los cuestionamientos crecientes a su desempeño son los de las prácticas monopólicas en el mercado de servicio de transporte ferroviario de carga y el de publicidad digital por parte de Google. Por lo que se refiere al primero, a principios de 2024 la COFECE anuncia en el Diario Oficial una investigación por posibles barreras a la libre competencia en el mercado de servicio de transporte ferroviario de carga. Este caso es muy significativo, no sólo porque se da en momentos en que ya se cuestiona la existencia de esta agencia, sino porque según la misma agencia “garantizar condiciones de competencia en el servicio de transporte ferroviario de carga es fundamental para que los usuarios puedan movilizar sus productos a menores precios y en mejores condiciones” y con ello atraer empresas que se interesan en aprovechar las condiciones del “nearshoring” (COFECE, 2024). La investigación se inicia hasta 2024, aunque desde 2021 la COFECE expresó preocupaciones sobre el nivel de concentración en estos servicios en donde 92 % de las vías es manejado por tres grupos: Grupo México, Canadian Pacific y la estatal Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec (COFECE, 2021). Sin embargo, hasta la fecha no se ha llegado a una resolución final sobre las medidas que se adoptarán para corregir los desequilibrios en este mercado.

En el caso del proceso en contra de Google por haber incurrido en prácticas anti-competitivas en su actividad de publicidad digital, concretamente por realizar ventas atadas y empaquetamientos, aprovechando su posición dominante a lo largo de la cadena de servicios digitales.¹⁴ Desde agosto del 2020 COFECE inicia la investigación por estas conductas, consideradas prácticas monopólicas relativas —definidas en párrafos anteriores— que, se-

¹⁴ Aunque Google surgió como un motor de búsqueda, ahora es una empresa verticalmente integrada, lo que facilita estas prácticas monopólicas de ventas atadas y empaquetamientos.

gún la Ley Federal de Competencia Económica, deben sancionarse. Hasta noviembre de 2023 emite su resolución de probable responsabilidad con lo que se inicia un juicio en el que Google podría defenderse de tales acusaciones (COFECE, 2023). Dicho juicio se debió resolver en 2024 y sigue sin resolverse, a pesar de que esta empresa ha tenido ya acusaciones similares en varios países de Europa y de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea confirmó una multa por 2 mil 400 millones de euros impuesta desde 2017.¹⁵ En Estados Unidos esta empresa también enfrenta desde 2023 un caso por el que el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América la acusa de monopolizar diferentes segmentos del mercado de tecnología publicitaria. Como en otros casos y países, en México y América Latina (ver artículos en este dossier), la dilación procesal en los juicios anti-monopolios es una estrategia legal deliberada muy común cuando se comparte la misma visión neoliberal de la competencia que está muy arraigada en las agencias anti-monopolio, las cortes, las facultades de derecho, los despachos de abogados y las grandes corporaciones, tal y como argumenta Buch-Hansen (2012).

En los casos más recientes que se han examinado en este artículo (Walmart, Google, Grupo México y Canadian Pacific) es claro que, inclusive frente a la inminente desaparición de la agencia, las investigaciones y resoluciones siguen siendo muy lentas y no se llega de manera expedita a resoluciones finales que consideren las medidas correctivas. Por ello, como se pudo ver en los cambios que se introdujeron con la reforma de 2024/2025, estas prácticas se piensan contrarrestar al reducir los plazos de investigación y resolución.

Camino seguido para controlar la concentración en el mercado de telecomunicaciones

El camino seguido para intentar controlar la concentración en el mercado de las telecomunicaciones está igualmente atravesado por contradicciones y limitaciones estructurales. El entramado institucional diseñado para contrarrestar las prácticas monopólicas en este sector ha sido objeto de transformaciones constantes desde la privatización, en 1990, del monopolio estatal TELMEX. Han cambiado tanto las características de las agencias regulatorias como los perfiles de las élites tecnocráticas que intervienen en su conducción, y se han instrumentado múltiples esquemas de regulación asimétrica que, sin embargo, no han logrado revertir de manera sustantiva el poder de mercado de la empresa dominante.

¹⁵ El Tribunal de Justicia de la Unión Europea confirmó la multa impuesta desde 2017 por la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea porque Google abusó de su posición dominante en 13 países de la Unión. Según la Dirección General de Competencia, la Comisión determinó que la empresa tecnológica otorgó trato preferente a su herramienta, en detrimento de competidores (COFECE, 2024b).

Desde las negociaciones del TLCAN, TELMEX fue considerado uno de los principales obstáculos para la modernización de un sector estratégico que incide directamente en la productividad del resto de la economía. La privatización se concibió como un mecanismo para modernizar la empresa, ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios. No obstante, el proceso mexicano difirió en aspectos clave de experiencias latinoamericanas comparables. TELMEX fue privatizada como un monopolio nacional verticalmente integrado y con una cláusula de exclusividad —presente también en Nicaragua y Panamá, aunque por períodos más breves— que impidió la entrada de competidores durante siete años y garantizó condiciones de rentabilidad extraordinariamente favorables. Esta exclusividad, sumada a subsidios fiscales y tarifas elevadas autorizadas por el Estado, aseguró ganancias que permitieron a la empresa expandirse aceleradamente en México y América Latina (Salas Porras y Medina, 2021).

La exclusividad abarcó telefonía fija y servicios de larga distancia nacional e internacional, además de otorgar a la empresa privada una licencia de telefonía móvil (Rivera Urrutia y Schatan, 2008). Estos términos revelan la aspiración nacionalista de crear un “campeón nacional” capaz de competir con firmas extranjeras, particularmente estadounidenses. Sin embargo, los compromisos exigidos a TELMEX fueron limitados: se establecieron metas de cobertura y digitalización de infraestructura, pero prácticamente ninguna obligación vinculante en materia de transferencia o desarrollo tecnológico. El periodo de exclusividad le permitió consolidar el control de la infraestructura, que posteriormente se convirtió en una barrera estructural de entrada para nuevos operadores, especialmente en lo relativo a tarifas de interconexión e interoperabilidad.

La apertura del mercado comenzó formalmente en 1997, cuando se otorgaron concesiones para servicios de larga distancia y se obligó a TELMEX a facilitar la interconexión de redes públicas. Sin embargo, los avances fueron modestos. En 2003 operaban ocho empresas de telefonía local, pero para 2004 TELMEX aún concentraba 95 % del mercado. Las tarifas de interconexión generaron disputas entre TELMEX y los nuevos operadores: la empresa alegaba que no cubrían sus costos, mientras la COFETEL —recién creada— avaló tarifas significativamente superiores a los estándares internacionales.

En 1997 existían siete concesionarios, casi todos vinculados a grupos industriales y financieros mexicanos asociados con operadores estadounidenses. Tres lograron posicionarse: TELMEX, asociada con Sprint; Avantel, coinversión entre Banamex y MCI; y Alestra, alianza de Alfa con AT&T. Para 1999 estos nuevos grupos alcanzaron cerca de 30 % del mercado, pero el proceso se revirtió: en 2004 cuando su participación había descendido a 23.2 %, mientras TELMEX mantenía 95 % de la telefonía local y Telcel —su filial móvil— superaba 77 % del mercado (Rivera Urrutia, 2008).

La persistencia de la concentración puede atribuirse a varios factores convergentes: el prolongado periodo de exclusividad inicial; la captura del regulador; los tiempos excesi-

vos de resolución de litigios ante la CFC y la COFETEL, que terminaban vaciando de efecto práctico las decisiones; y el uso sistemático del amparo, que neutralizó la declaratoria de empresa dominante prevista en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Aunque en 1995 se promulgó la Ley Federal de Telecomunicaciones y se crearon las primeras agencias regulatorias, fue hasta 2013 cuando una nueva reforma otorgó mayor autonomía institucional mediante la creación del IFC. A partir de entonces se introdujeron instrumentos como la declaratoria de preponderancia, que obligaba al agente dominante a compartir infraestructura de manera no discriminatoria. Esta reforma dio lugar a una nueva élite tecnocrática encargada de diseñar medidas de regulación asimétrica orientadas a contener el poder del grupo encabezado por Carlos Slim (TELMEX, Telnor y América Móvil), sometándolo a obligaciones más estrictas que las aplicadas a sus competidores.

El objetivo también era reducir la judicialización sistemática del sector, que trasladaba la competencia del mercado a los tribunales. Sin embargo, pese a estas medidas, los operadores continuaron enfrentando obstáculos para acceder a la infraestructura y definir puntos de interconexión. En 2017, dos décadas después de la apertura, el mercado seguía lejos de una competencia efectiva. En telefonía móvil —el segmento más rentable— Telcel aún controlaba más de 65 % del mercado; AT&T, 19.2 %; y Telefónica, 10.2 %. En servicios fijos (telefonía, televisión de paga e internet), sólo tres actores eran relevantes: TELMEX (47.9 % de los ingresos), Televisa (22.9 %) y Megacable (8.5 %).

De acuerdo con Ernesto Piedras, director del Competitive Intelligence Unit (CIU), la reforma y las medidas asimétricas redujeron en 38 % los perjuicios asociados a precios elevados entre 2009 y 2016, y durante ese periodo los precios de telefonía móvil cayeron al menos 58 %, los de telefonía fija 12.3 % y los de internet 12.6 %. No obstante, posteriormente se observó un proceso de reconcentración, particularmente tras la eliminación del régimen de interconexión cero: América Móvil pasó de controlar 59.8 % del mercado móvil en 2016 a 72 % en 2021 (Piedras, 2019, 2022). Diversos analistas coinciden en que mientras el tendido de cables permanezca bajo control de una sola empresa, TELMEX conservará su posición dominante (Mejía Guerrero, 2017).

En síntesis, los intentos por contener la concentración han transitado por distintas fases: exclusividad, apertura, declaratoria de dominancia, regulación asimétrica y, finalmente, el proyecto de Red Compartida.¹⁶ Sin embargo, la estructura del mercado continúa favoreciendo al actor preponderante. Como señala Piedras, la participación de Telcel —57.2 % en septiembre de 2022— sigue muy por encima del umbral de preponderancia, lo que indica que, tras un margen inicial de mejora competitiva, las medidas regulatorias recientes han perdido efectividad y las ganancias en este ámbito se han estancado (El Economista, 2023).

¹⁶ Proyecto público-privado que se propone combatir la brecha digital (Redondo, 2021).

Tecnocracias en las redes a favor de la competencia

Dos organismos constitucionalmente autónomos —la COFECE y el IFC—, junto con los tecnócratas que diseñaban, interpretaban y hacían cumplir las reglas, ocupaban una posición nodal en la red mexicana a favor de la competencia. La COFECE era, sin duda, el eje más importante de esta arquitectura institucional y tenía como mandato asegurar la competencia en la mayoría de los sectores económicos. El IFC, por su parte, era responsable exclusivamente del sector de telecomunicaciones (televisión, internet, telefonía fija y móvil). Los cuadros tecnocráticos que dirigían ambas instituciones muestran reiteradamente —no sólo a través del sentido de las resoluciones, sino también mediante sus trayectorias profesionales— una adhesión consistente a una interpretación neoliberal de la competencia: una que privilegia los precios bajos y el bienestar del consumidor por encima del control estructural de las prácticas monopólicas.

Alejandra Palacios Prieto —designada por el Senado como Comisionada Presidenta tras las reformas constitucionales de 2013 y ratificada en 2017 para un segundo periodo— fue durante casi una década la figura más influyente de la red procompetencia. Su trayectoria evidencia una circulación constante entre agencias regulatorias y *think tanks* afines: ocupó cargos directivos en el IMCO, donde coordinó proyectos de investigación sobre regulación económica, y desde 2016 fungió como vicepresidenta de la International Competition Network (ICN), asociación que agrupa a más de 130 autoridades nacionales de competencia. Asimismo, es miembro del Comité de Competencia de la OCDE y mantiene vínculos activos con diversos nodos de la red, particularmente IMCO y México Evalúa (véase la gráfica 1).

Como se mostró en los apartados anteriores, varias de las investigaciones y resoluciones adoptadas durante su gestión revelan con claridad los intereses que fueron privilegiados (Nava, 2021). En septiembre de 2021, Palacios dejó el cargo, que permaneció vacante hasta marzo de 2023, cuando el Ejecutivo propuso a Andrea Marván Saltiel, posteriormente ratificada por el Senado bajo el argumento, entre otros, de su “empatía con las pequeñas y medianas empresas” (Ochoa, 2023). No obstante, como también se documentó previamente, la pauta general en materia de concentraciones se ha mantenido intacta: la inmensa mayoría de las operaciones sigue siendo autorizada, lo que sugiere una continuidad sustantiva en los criterios regulatorios.

Del lado de los *think tanks*, el IMCO constituye el actor más influyente de la red, particularmente desde las reformas de 2013. Se trata de una organización creada y financiada por grandes corporaciones —entre ellas Bimbo y Cinépolis— que han resultado favorecidas en varios de los casos examinados (Salas Porras, 2024). IMCO mantiene estrechos vínculos con México Evalúa: comparten patrocinadores, donantes y miembros de sus consejos directivos, pero, sobre todo, comparten una visión neoliberal de la competencia (Salas Porras, 2024).

Los especialistas asociados a estos centros han convertido la competencia en uno de sus principales ejes de trabajo, difundiendo sus diagnósticos tanto en plataformas digitales como en medios masivos, donde mantienen una presencia sostenida. Aunque ambos organismos afirman oponerse a la concentración, nunca intentaron influir en la COFECE o el IFC frente a los casos de Bimbo, Gruma, Walmart, Cinemex, TELMEX o América Móvil. En contraste, ante las reformas energéticas promovidas por el gobierno federal, su postura ha sido categóricamente adversa, activando múltiples canales de la red para frenar cualquier intento de fortalecer a las empresas estatales del sector.

Resulta evidente que estos *think tanks* sostienen una posición ideológica que favorece los intereses de las grandes corporaciones privadas y, simultáneamente, debilita el papel desarrollista del Estado. Para ello articulan, con respaldo financiero de asociaciones empresariales, equipos de investigación que producen materiales impresos y digitales orientados a demostrar la supuesta ineficiencia de las empresas públicas, al tiempo que despliegan una intensa estrategia mediática destinada a influir en la opinión pública, en legisladores, abogados y, en los casos más controvertidos, en las decisiones judiciales.

Conclusiones

Todos los casos examinados en este capítulo muestran que, pese a la retórica a favor de la competencia —tanto por parte de las grandes corporaciones transnacionales como de las agencias antimonopolio—, no sólo no se ha logrado frenar la concentración en los sectores analizados, sino que persisten y se normalizan prácticas monopólicas estructurales: fijación de precios, control de cadenas de suministro y distribución, barreras de entrada, repartición de mercados y condiciones asimétricas en el acceso a insumos.

De acuerdo con el Informe de Competencia del Banco Mundial, México registra el mayor número de carteles económicos detectados en América Latina entre 1980 y 2020, incluidos aquellos vinculados con bienes básicos como azúcar, papel higiénico, trigo, carne aviar, leche y medicamentos. El informe estima además que cerca de 40 % de la actividad económica fue investigada por presuntas prácticas anticompetitivas entre 1993 y 2018. Sin embargo, ni la COFECE ni el IFC lograron contener estos comportamientos.

Resulta especialmente revelador lo ocurrido recientemente en el sector alimentario. En el contexto del repunte inflacionario iniciado en 2021 y agudizado en 2022, la COFECE no intervino para frenar incrementos de precios claramente asociados al poder estructural de los grandes grupos, particularmente en productos como la tortilla y el pan. Fue necesaria una negociación directa desde la Presidencia de la República con actores clave del sector para desacelerar los aumentos, lo que explica por qué las autoridades actuales subestiman

tanto la capacidad como la voluntad de estas agencias regulatorias para proteger efectivamente a los consumidores.

Por ello, numerosos especialistas coinciden en que las agencias antimonopolio no han estado a la altura de las expectativas generadas por las reformas de 2013. Aunque la ley prohíbe formalmente las prácticas monopólicas, su demostración exige probar que los efectos negativos superan los positivos, un estándar considerado prácticamente inalcanzable debido a la vaguedad y abstracción de los criterios empleados. Esta ambigüedad amplía los márgenes de discrecionalidad y favorece resoluciones permisivas. Las autoridades encargadas de aplicar estas normas —tecnócratas que circulan entre agencias, *think tanks* y organismos internacionales— tienden a compartir marcos cognitivos y preferencias que convergen con los intereses de las corporaciones que deberían regular.

Como ha sido documentado en el caso europeo (Buch-Hansen y Wigger, 2011; Crouch, 2011; Wigger y Buch-Hansen, 2012, 2013; Buch-Hansen, 2012), a organismos autónomos como la COFECE y el IFC se les han conferido amplios poderes discrecionales, aun cuando operan insertos en redes nacionales y transnacionales que les otorgan una forma de autoridad extraestatal.

Los casos aquí analizados revelan además cómo las élites y organizaciones que integran la red procompetencia se articulan heterárquicamente para acumular poder y limitar las intervenciones del gobierno que afectan al mercado, pero no para contener el comportamiento anticompetitivo de las grandes corporaciones mexicanas y extranjeras. De esta manera refuerzan la visión neoliberal de la competencia y, más profundamente, contribuyen a lo que Cerny (2021) describe como la desestructuración del aparato estatal.

Los organismos reguladores autónomos —nodos centrales de estas estructuras heterárquicas— desempeñan un papel clave en este proceso de fragmentación. Al igual que ocurre en otras áreas estratégicas (como la banca central o los mercados financieros), operan como fuerzas centrífugas conectadas con marcos regulatorios transnacionales que debilitan la capacidad del Estado para formular políticas de desarrollo. Su inserción en redes globales de gobernanza promueve la adopción de estándares internacionales que subordinan las prioridades nacionales y erosionan la posibilidad de proteger sectores estratégicos o empresas públicas.

Por esta razón, estas agencias son crecientemente cuestionadas tanto desde el ámbito académico (Díaz Sandoval, 2009) como desde el político, al considerárseles parte de un legado neoliberal que limita la soberanía económica y restringe la capacidad estatal para incidir en la distribución de los costos y beneficios de la competencia.

En síntesis, desde la década de los noventa se ha consolidado un entramado institucional paralelo, aunque profundamente imbricado con el Estado, que atraviesa las esferas pública y privada, nacional y transnacional, con el propósito de sostener una concepción de la competencia como pilar del proyecto neoliberal. El Estado no desaparece: coopera, se

adapta y es reconfigurado dentro de una maraña heterárquica de instituciones cuyas relaciones de poder deben ser develadas si se aspira a construir alternativas viables. La disputa contra el neoliberalismo pasa necesariamente por desnaturalizar esta concepción dominante de la competencia y por cuestionar el papel de las élites tecnocráticas que la reproducen.

La reforma que en 2024-25 desaparece la COFECCE y el IFT forma parte de estos experimentos a fin de lograr que la voluntad popular no se vea limitada por organizaciones que no han sido electas, carecen de legitimidad y tienden a funcionar, como ha sido el caso de las agencias antimonopolios en México, de acuerdo a los intereses de las grandes transnacionales mexicanas y extranjeras. Y aunque será necesario todavía ver cómo funcionan las nuevas agencias de competencia dado que los cambios se producen en un contexto de profundos reacomodos y dislocamientos de alcance nacional, regional y global, las reformas recientes abren caminos que pueden ser aprovechados para corregir la excesiva concentración de mercado en prácticamente todos los sectores de la economía mexicana.

Agradecimientos

Agradezco el apoyo económico otorgado por la Dirección General del Personal Académico (DGAPA) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) para realizar una estancia académica en la Universidad de Valencia, durante la cual tuve la oportunidad de discutir este y otros trabajos con colegas de esta y otras universidades. Sin duda, estos intercambios enriquecieron la orientación y los resultados de la investigación.

Agradezco también a las y los revisores anónimos de la RMCPys, cuyas observaciones y sugerencias resultaron sumamente valiosas y que espero haber interpretado e incorporado cabalmente.

Sobre la autora

ALEJANDRA SALAS-PORRAS es doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política por la London School of Economics (Reino Unido). Es profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Sus líneas de investigación y trabajo giran alrededor de las élites económicas y políticas, el neoliberalismo, las redes corporativas y los think tanks. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: *Conocimiento y Poder. De la Guerra de Ideas a la Guerra Jurídica* (2024) México: AKAL; *La Economía Política Neoliberal en México y las Redes de Poder Transnacional* (2024) México: AKAL; “Redes de think tanks de derecha en América Latina: Maquinaria de las élites para detener a los movimientos progresistas” (2025) *e-l@tina. Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*. 23(91).

Referencias bibliográficas

- Akman, Pinar y Hussein Kassim (2010) “Myths and Myth-Making in the European Union: The Institutionalization and Interpretation of EU Competition Policy” *Journal of Common Market Studies*, 48(1): 111-132.
- Amsden, Alice (1991) “Diffusion of development: The late-industrializing model and Greater East Asia” *The American Economic Review*, 81(2).
- Anaya Ayala, Jorge; Eugenio Ruiz Torres y Ricardo V. Trejo Guzmán (2019) “Evolución del derecho de la competencia en México” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 42(126).
- Aristegui, Emilio (2022) “CCE to Analyze Effects of Anti-Inflationary Plan” *Mexico Business*. 10 de julio.
- Avalos, Marcos (2006) “Condiciones generales de competencia: el caso de México” *Serie Estudios y Perspectivas*. CEPAL, Unidad de Comercio Internacional e Industria.
- Avalos, Marcos y Fausto Hernández Trillo (2008) “La competencia bancaria en México” en Rivera Urrutia, Eugenio y Claudia Schatán (coords.) *Centroamérica y México: políticas de competencia a principios del siglo XXI*, pp. 239-280. CEPAL.
- Aydin, Umut (2016) “Competition law and policy in Mexico: Successes and challenges” *Law and Contemporary Problems*, 79(4): 155-186. Disponible en: <http://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol79/iss4/6>
- Barragán, Daniela (2015) “La Cofece fracasó en su intento por frenar los monopolios, dicen especialistas” *Sin Embargo*. Febrero.
- Belmonte, Rosalba y Philip Cerny (2021) “Heterarchy: Toward paradigm shift in world politics” *Journal of Political Power*, 14(1).
- Buch-Hansen, Hubert (2012) “Freedom to compete? The cartelization of European transnational corporations” *Competition & Change*, 16(1): 20-36.

- Buch-Hansen, Hubert y Angela Wigger (2011) *The Politics of European Competition Regulation: A Critical Political Economy Perspective*. Routledge.
- Cerny, Philip (2016) "In the shadow of ordoliberalism: The paradox of neoliberalism in the 21st century" *ERIS*, 3(1): 78-91.
- Cerny, Philip (2019) "From theory to practice: The paradox of neoliberal hegemony in 21st century world politics" en Martill, Benjamin y Sebastian Schindler (eds.) *Theory as Ideology in International Relations*, pp. 140-164. Routledge.
- Cerny, Philip (2021) "Business and politics in an age of intangibles and financialization" en Kellow, Aynsley; Tony Porter y Karsten Ronit (eds.) *Edward Elgar Handbook of Business and Politics*. Edward Elgar.
- Cerny, Philip (2023) "Heterarchy: Toward paradigm shift in world politics" en Cerny, Philip (ed.) *Heterarchy in World Politics*, pp. 3-15. Routledge.
- COFECE (s.f.a) *Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados* [pdf]. Disponible en: https://www.cofece.mx/cofece/images/Estudios/COFECE_trabajo_investigacion_prot.pdf
- COFECE (s.f.b) "Posicionamiento respecto a la aprobación del dictamen de simplificación orgánica" COFECE [en línea]. Disponible en: <https://www.cofece.mx/posicionamiento-respecto-a-la-aprobacion-del-dictamen-de-simplificacion-organica/>
- COFECE (2023) "COFECE emplaza a empresa por probables prácticas anticompetitivas en el mercado de servicios de publicidad digital" COFECE [en línea]. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece-emplaza-a-empresa-por-probables-practicas-anticompetitivas-en-el-mercado-de-servicios-de-publicidad-digital/>
- COFECE (2024a) "COFECE investiga posibles barreras a la competencia en el mercado del servicio público de transporte ferroviario de carga" COFECE [en línea]. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece-investiga-posibles-barreras-a-la-competencia-en-el-mercado-del-servicio-publico-de-transporte-ferroviario-de-carga/>
- COFECE (2024b) "Boletín internacional 13 de septiembre de 2024" COFECE [en línea]. Disponible en: <https://www.cofece.mx/boletin-internacional-13-de-septiembre-de-2024/>
- CPI (2021) "7 Banks Receive Only Minor Antitrust Fines in Mexico" CPI [en línea]. 24 de enero. Disponible en: <https://www.pymnts.com/cpi-posts/7-banks-receive-only-minor-antitrust-fines-in-mexico/>
- Crane, Daniel A. (2014) "The Radical Challenge to the Antitrust Order" *Wake Forest Law Review*, 59(2): 399-450.
- Crouch, Colin (2011) *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Polity.
- Crumley, Carole (2015) *Emerging Trends in Social and Behavioral Sciences*. John Wiley. doi: <https://doi.org/10.1002/9781118900772.etrds0158>
- Crumley, Carole (2023) "Heterarchy and social theory" en Cerny, Philip (ed.) *Heterarchy in World Politics*, pp. 30-42. Routledge.

- Deadline (2020) “Cinépolis of Mexico Takes Stake in Cinemark” *Deadline* [en línea]. Disponible en: <https://deadline.com/2020/05/cinopolis-of-mexico-takes-stake-cinemark-1202939667/>
- Díaz Sandoval, Mariela (2009) *Crítica a los supuestos de neutralidad económica y despolitización en los bancos centrales: el caso del Banco de México (1993-1998)* [en línea]. Disponible en: <https://www.academia.edu/10306719>
- Dinero en Imagen (2014) *Dinero en Imagen* [en línea]. Disponible en: <https://www.dineroenimagen.com/2014-03-11/33919>
- Dolowitz, David y David Marsh (1996) “Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature” *Political Studies*, 44: 343-357.
- El Economista (2023) “Breve balance a 10 años de la Reforma Telecom” *El Economista* [en línea]. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/opinion/Breve-balance-a-10-anos-de-la-ReformaTelecom-20230622-0003.html>
- European Commission (2019) “Antitrust: Commission fines Barclays, RBS, Citigroup, JPMorgan and MUFG €1.07 billion for participating in foreign exchange spot trading cartel” *European Commission* [en línea]. 15 de mayo. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_2568
- Forbes (2020) “Cofece investiga posibles prácticas monopólicas en supermercados” *Forbes*. 26 de noviembre.
- Friedrichs, Jörg (2001) “The meaning of new medievalism” *European Journal of International Relations*, 7(4): 475-502.
- Hamilton, Nora (1982) *The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*. Princeton University Press.
- Harrod, Jeffrey (2001) “Global realism: Unmasking power in the international political economy” en Wyn Jones, Richard (ed.) *Critical Theory and World Politics*, pp. 111-125. Lynne Rienner.
- IMCO (2014) *Nace Alianza por la Competencia* [en línea]. Disponible en: <https://imco.org.mx/nace-alianza-por-la-competencia/>
- Martínez Osorio, Patricio; Michelle A. Posada Mendoza y Grecia Ahumada Velasco (2025) “México establece un nuevo marco legal de tarifas para el análisis de concentraciones” *Nota Jurídica*. Diciembre.
- Mejía Guerrero, Angelina (2017) “Telecomunicaciones: nada ha cambiado en dos décadas” *Forbes*. 31 de mayo.
- Nava, Diana (2021) “Alejandra Palacios: ‘Dejo el balón adelante de donde me lo dejaron a mí’” *Expansión*. 3 de septiembre.
- O’Boyle, Michael (2021) “Seven Banks Escape With Minor Fines in Mexico Antitrust Case” *Bloomberg* [en línea]. 23 de enero. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-01-24/seven-big-banks-escape-with-minor-fines-in-mexico-antitrust-case>

- Ochoa, Ximena (2023) “Quién es Andrea Marván Saltiel, la elegida por el Senado como nueva presidenta de la Cofece” *Infobae*. 15 de marzo.
- OCDE (2007) *Exámenes inter-pares de la política y del derecho de la competencia en América Latina*. OCDE-BID.
- Piedras, Ernesto (2019) “Ineficacia y reconcentración del mercado de cara a la segunda revisión de preponderancia” *El Economista* [en línea]. 30 de mayo. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Ineficacia-y-reconcentracion-del-mercado-de-cara-a-la-2-revision-de-preponderancia-20190530-0002.html>
- Piedras, Ernesto (2022) “Telecomunicaciones móviles: dinámica del 2021” *El Economista* [en línea]. 3 de marzo. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Telecomunicaciones-moviles-dinamica-del-2021-20220303-0013.html>
- Porras, Francisco (2019) *Gobernanza. Propuestas, límites y perspectivas*. Instituto Mora.
- Redondo, Mónica (2018) “¿Qué es y cuáles son los retos de la Red Compartida en México?” *Hipertextual*. 23 de marzo.
- Rivera Urrutia, Eugenio (2008) “Modelos de privatización y desarrollo de la competencia en las telecomunicaciones de Centroamérica y México” en Rivera Urrutia, Eugenio y Claudia Schatán (coords.) *Centroamérica y México: políticas de competencia a principios del siglo XXI*, pp. 71-130. CEPAL.
- Rivera Urrutia, Eugenio y Claudia Schatán (coords.) (2008) *Centroamérica y México: políticas de competencia a principios del siglo XXI*. CEPAL.
- Ros, Jaime (1993) *Mexico's trade industrialization experience since 1960*. Working Paper 186. Kellogg Institute.
- Rosenau, James (1988) “Patterned Chaos in global Life: Structure and Process in the Two Worlds of World Politics” *International Political Science Review*, 9(4): 327-364.
- Rosenau, James (1995) “Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization” en Hettne, Bjorn (ed.) *International Political Economy*. Zed Books.
- Rosenberg, Justin (2006) “Why is there no international historical sociology?” *European Journal of International Relations*, 12(3): 307-340.
- Rosenberg, Justin y Milja Kurki (2021) *Multiplicity: A New Common Ground for International Relations?* Routledge.
- Salas-Porras, Alejandra (2010) “Organizaciones nacionales e internacionales que rigen el mercado financiero mexicano” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 52(210): 79-104.
- Salas-Porras, Alejandra (2017) *La economía política neoliberal en México*. Akal.
- Salas-Porras, Alejandra (2024) *Conocimiento y poder*. Akal.
- Salas-Porras, Alejandra y Martí Medina (2021) “Transnationalization of the Mexican corporate elite: looking beyond cross-border corporate networks” *Review of International Political Economy*, 30(1). doi: <https://doi.org/10.1080/09692290.2021.1961841>

- Sandoval, Daniel (2021) “Política energética en México” *Energía y desarrollo sustentable*, 4: 28-44. CLACSO.
- Slottje, Daniel J. y Stephen D. Prowse (2001) “Anti-trust policy in Mexico” *Law and Business Review of the Americas*, 7(3): 405-415.
- Soederberg, Susanne (2009) “The Mexican competition state and the paradoxes of managed neo-liberal development” *Policy Studies*, 31(1): 77-94.
- Spalinska, Aleksandra (2023) “New medievalism (re)appraised” en Cerny, Philip (ed.) *Heterarchy in World Politics*. Routledge.
- swi (2021) “Organismo antimonopolios impugna en la Corte la reforma eléctrica de México” SWI [en línea]. 22 de abril. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/organismo-anti-monopolios-impugna-en-la-corte-la-reforma-el%c3%a9ctrica-de-m%c3%a9xico/46558200>
- Vargas Sánchez, Gustavo (2017) “El mercado de harina de maíz en México” *Economía Informa*, 405 [pdf]. Disponible en: <https://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/405/01Vargas.pdf>
- Wigger, Angela (2008) *Competition for Competitiveness: The Politics of the Transformation of the EU Competition Regime*. Rozenberg Publishers.
- Wigger, Angela y Hubert Buch-Hansen (2012) “The Unfolding Contradictions of Neoliberal Competition Regulation and the Global Economic Crisis: A Missed Opportunity for Change?” en Overbeek, Henk y Bastiaan van Apeldoorn (eds.) *Neoliberalism in Crisis*, pp. 23-44. Palgrave Macmillan.
- Wigger, Andreas y Hubert Buch-Hansen (2013) “Explaining (Missing) Regulatory Paradigm Shifts: EU Competition Regulation in Times of Economic Crisis” *New Political Economy*, 19(1). doi: <https://doi.org/10.1080/13563467.2013.768612>
- Zamarripa, Roberto (2020) “Una cena de moches y pleito de cantina” *Reforma* [en línea]. 12 de noviembre. Disponible en: https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/una-cena-de-moches-y-pleito-de-cantina/ar2069327?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a-7279703b767a783a

