

Reforma microeconómica y arreglos institucionales: la política de competencia económica en México*

MANUEL PALMA RANGEL**

Resumen: *¿Por qué y cómo el gobierno mexicano llevó a cabo una reforma a la política de competencia económica? En el trabajo se sostiene que las explicaciones basadas en problemas de acción colectiva y capacidades institucionales, son reveladoras pero insuficientes. El artículo destaca el papel de las coaliciones distribucionales y el contenido específico de la política, mostrando que la reforma respondió no sólo a motivaciones económicas sino también a consideraciones políticas e ideológicas.*

Abstract: *Why and how did the Mexican government reform the economic competition policy? This study holds that the explanations based on problems of collective action and institutional capacities are revealing yet insufficient. The article highlights the role of distributional coalitions and the specific contents of policy, showing that the reform was not only based on economic reasons, but also on political and ideological considerations.*

Palabras clave: reforma de política, política de competencia, economía política.
Key words: political reform, economic competition, economic policy.

INTRODUCCIÓN

Luego de la crisis de la deuda externa de 1982, México se vio forzado a adoptar una política económica de *shock* con la cual se inauguró el nuevo modelo económico, el llamado posteriormente “Consenso de Washington”. Esta nueva política introdujo reformas de largo alcance que transformaron la histórica influencia del Estado mexicano en la economía. Diez años después, a finales de 1992, el

* Quisiera agradecer a Christian Anglade, a Gilberto Alvide y a los dos dictaminadores anónimos por sus comentarios para la elaboración de este texto. Como es usual, la responsabilidad del texto es únicamente del autor.

** Doctor en Economía Política. Profesor en la Facultad de Economía de la UNAM. Temas de especialización: nueva economía política. Dirección: av. Constituyentes 947, col. Belén de las Flores, México, D.F., C. P. 01110. Teléfono: 1103 6005; correo electrónico: manuel.palma@ssp.gob.mx.

Congreso mexicano aprobó la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), marcando con ello el principio de la fase de consolidación de la reforma económica.

Analíticamente, la puesta en marcha de esta reforma microeconómica constituyó un paso muy distinto respecto de la eliminación de los controles de precios o la disminución de aranceles a las importaciones. Al menos en principio, las reformas macroeconómicas previas habían sido ejecutadas con relativa rapidez. Las políticas de estabilización macroeconómica, en particular, tienen la ventaja de surgir durante períodos de crisis, lo cual genera reacciones de grupos de interés y efectos institucionales que pueden ser favorables para su ejecución (Haggard y Kaufman, 1992).

La principal diferencia entre estas dos etapas de política se encuentra en el hecho de que, típicamente, las reformas macroeconómicas son difíciles de acordar pero comparativamente fáciles de aplicar. Por otra parte, la reforma microeconómica o, en otras palabras, la consolidación de la reforma macroeconómica, implica políticas que son fáciles de acordar pero difíciles de aplicar (Naím, 1994).

Por lo tanto, reformas microeconómicas tales como la política de competencia, son de naturaleza diferente a las reformas macroeconómicas previas.¹ Suponen desafíos mucho más complejos de diseño institucional y organizacional. Contar con un marco jurídico apropiado y crear nuevas instituciones son dos tareas esenciales para poner en marcha la reforma microeconómica.

Otra de las diferencias centrales es el contexto en el que fueron realizadas las reformas macro y microeconómica. A diferencia de muchos otros países latinoamericanos, no hay lugar a dudas de que en México el sistema político favoreció decididamente la puesta en marcha de las primeras etapas de la reforma económica (Heredia, 1994). Las capacidades institucionales del régimen político autoritario tales como el control del proceso electoral y los extraordinarios poderes presidenciales, desempeñaron un papel clave al lidiar con los costos de la reforma.

Dados estos elementos: el contexto político, el legado proteccionista de la economía mexicana y la dificultad relativa de poner en marcha la reforma microeconómica en contraste con esfuerzos previos, las cuestiones a responder son el porqué y el cómo. ¿Por qué y cómo el

¹ En el texto se utilizará indistintamente el término política de competencia o política antimonopolio (*antitrust policy*).

gobierno mexicano puso en marcha la reforma a la política de competencia? Evidentemente, la principal motivación que ha sustentado la política de competencia en México ha sido construir un programa de reforma general para liberalizar el mercado. ¿Pero, por qué en 1993? ¿Fue el lanzamiento de la política de competencia un esfuerzo para incrementar la eficiencia de la economía, o bien la élite política tuvo otras motivaciones sustentadas en preocupaciones pragmáticas, en lugar de la maximización de beneficios al consumidor? ¿El gobierno puso en marcha la política de competencia con el apoyo del sistema político, como fue el caso de la reforma macroeconómica anterior, o fueron otras variables las que jugaron un papel clave al poner en práctica esta reforma?

El artículo sostiene que la ley de competencia no surgió de preocupaciones por la eficiencia económica, como sostendría la escuela del interés público.² Tampoco fue debido a la influencia de grupos de interés en busca de rentas económicas como el enfoque de la elección pública sugeriría.³ En lugar de ese tipo de explicaciones, se arguye que en el origen de la reforma se encuentran, principalmente, preocupaciones pragmáticas e ideológicas relacionadas, en primer lugar, con la consolidación de la reforma económica y, en segundo lugar, con la posibilidad de unirse a acuerdos y organizaciones internacionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El trabajo también argumenta que, de acuerdo con la literatura teórica y empírica sobre las reformas de política (*policy*), el gobierno utilizó recursos institucionales relacionados con la naturaleza del sistema político autoritario y variables relacionadas con la predisposición de los grupos de interés para oponerse a la implantación del cambio de política. Sin

² Para la escuela del “interés público”, la política antimonopolio es el resultado de una demanda pública para proteger el interés de los consumidores de las prácticas anticompetitivas. De acuerdo con este punto de vista, a través de las fuerzas del mercado, en un marco competitivo, se promueve el “interés público”; en consecuencia, el papel del gobierno es crear esas condiciones. De hecho, según esta visión, la política anticompetitiva es una de las pocas áreas de política pública en la cual la intervención del gobierno en la economía es aceptada (Peritz, 1990; Wood y Anderson, 1993).

³ De acuerdo con el enfoque de la elección pública o teoría del interés privado, la política antimonopolio se encuentra ligada a la búsqueda de protección y rentas de grupos de interés. En consecuencia, rechaza la noción de que la intervención del gobierno en la materia es adecuada en la búsqueda del interés público, ya que entre otros motivos, los reguladores serán “capturados” por los agentes regulados (McChesney y Shugart, 1995).

embargo, al mismo tiempo, en el texto se examina críticamente una de las principales consecuencias de dichos enfoques: que la reforma es unilateralmente impuesta por un “estado autónomo”. Sostiene que los tiempos de puesta en marcha de la reforma, el alcance y contenido específico de la ley de competencia, y la colusión entre el poder político y económico o, en otras palabras, la formación de coaliciones distribucionales durante el proceso de privatización, también son factores clave para entender la reforma de política (*policy*).

El artículo está dividido en tres secciones. Primero se analizan las condiciones que rodearon la reforma; en segundo lugar se enfoca en el proceso de toma de decisiones y, finalmente, se refiere a la economía política de la reforma.

EL CONTEXTO DE LA REFORMA

Es ampliamente aceptado que el sistema político mexicano apoyó de manera importante la estabilización y la reforma estructural (Heredia, 1994). Sin embargo, este apoyo afectó profundamente las reglas que de manera tradicional regulaban las prácticas y procesos políticos. Esto fue particularmente cierto durante la administración de Carlos Salinas (1988-1994). Aunque desde el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) comenzaron a manifestarse signos de descontento político, fue durante la presidencia de Salinas que las reglas e instituciones que gobernaron la estabilidad política de México comenzaron a ser cada vez menos funcionales. Si bien desde 1968 el sistema político había sido fuertemente cuestionado, tal parece que la puesta en marcha de la reforma económica es un factor clave para entender la transformación del escenario político mexicano.

La situación política estaba cambiando rápidamente. La reforma económica transformó la estructura socioeconómica de tal forma que se debilitaron las estructuras tradicionales y los grupos sociales que las apoyaban. Por otro lado, la liberalización política y las demandas de elecciones justas fueron minando la legitimidad del sistema. En ese contexto, el principal dilema de Salinas fue cómo aplicar la reforma económica sin debilitar al sistema político. La manera como el entonces presidente de México respondió fue poniendo en marcha una estrategia de cambio político gradual, explícitamente subordinada a los requerimientos de la reforma económica, cuyo principal objetivo fue la

preservación del régimen priísta. Esa estrategia produjo consecuencias en dos sentidos: primero, la reforma electoral fue usada como mecanismo táctico para restringir y controlar las demandas de liberalización política y para mantener la legitimidad del sistema. Segundo, y más importante para este trabajo, es que Salinas buscó una nueva coalición política para apoyar el rumbo de acción que había elegido. En este sentido, las estrategias económica y política de Salinas estaban interconectadas de manera inextricable.

El objetivo de mantener la estabilidad política y el dominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI) era una función del desarrollo económico. Salinas estaba consciente de la creciente debilidad del PRI y basó su gobierno en una amplia coalición en la que estaba incluido un importante número de actores externos, tales como el sector empresarial, la Iglesia, el conservador opositor Partido Acción Nacional (PAN), el gobierno de Estados Unidos de América y, en general, un apoyo sustancial del extranjero.⁴

A mediados de 1991, una combinación de factores fortaleció considerablemente la posición tanto del presidente como del PRI. Primero, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), la principal herramienta de política social que proveía a comunidades de bajos ingresos de una amplia variedad de servicios públicos, estaba causando un impacto significativo sobre los medios de comunicación. El propio presidente estaba directamente involucrado no sólo en su diseño, sino también en su manejo. Segundo, la recuperación económica estaba en marcha. Entre 1988 y 1990, el PIB se incrementó de 1.2% a 4.4%; la inversión extranjera fluyó hacia el país, y la inflación disminuyó drásticamente de 159% en 1987 a alrededor de 23% en 1991.⁵ Tercero, existía una esperanza compartida por un mejor futuro; Salinas había probado ser el modernizador capaz de llevar a México al “primer mundo”.

Como resultado de estos factores, en las elecciones legislativas de 1991 el PRI ganó 63% del voto sin acusaciones significativas de fraude. Fue sólo en ese año —tres años después de que Salinas tomó posesión— que las reformas más importantes y controvertidas fueron ejecutadas.

A diferencia de otros países latinoamericanos como Brasil bajo Collor de Mello o Perú con Fujimori, Salinas no disfrutó de un periodo de

⁴ Aunque tradicionalmente estas fuerzas políticas jugaron siempre un papel en el sistema político, Salinas realizó alianzas públicas con estos sectores, desplazando a los grupos políticos que habían sido aliados permanentes del sistema.

⁵ Estadísticas Históricas de México, INEGI, 1995, y datos del Banco de México.

“política extraordinaria” o “periodo de luna de miel” que creara el apoyo político requerido para poner en marcha su proyecto de reforma económica.⁶ La administración salinista deliberadamente creó una ventana de oportunidad para llevar a cabo esta reforma de política, tal como lo sugiere el muy influyente ex jefe de la oficina de la presidencia bajo la administración de Salinas (Córdoba, 1994: 280):

Cierto, introducir reformas radicales requiere encontrar una oportunidad apropiada, atrapar el momento, y establecer el debate: el periodo de luna de miel que tiende a caracterizar el comienzo de una nueva administración es un catalizador natural para el cambio. Pero lo que la experiencia mexicana también prueba es que un gobierno puede crear, mediante acción deliberada, una ventana de oportunidad para reformas radicales fuera de su fase inaugural.

Esta ventana de oportunidad —es decir, el periodo en el que las restricciones políticas son reducidas y, por lo tanto, la élite política disfruta de una combinación de circunstancias favorables para la formulación y aplicación de políticas— puede ser analizada en términos de su extensión y duración. Dada la gran concentración de poder en la presidencia de Salinas, se puede asumir que la extensión de esta ventana de oportunidad fue grande pero su duración fue corta. De hecho, como ya se hizo notar, la mayoría de los cambios radicales fueron realizados después de las elecciones legislativas de 1991.⁷ De acuerdo con los tiempos tradicionales del sistema político mexicano, el presidente en turno escogía al candidato presidencial del PRI hacia el final de su quinto año de gobierno.⁸ Siguiendo las reglas informales del sistema político, una vez que el candidato presidencial del PRI era anunciado (o *destapado*, como quiere el vocablo popular), el presidente automáticamente comenzaba

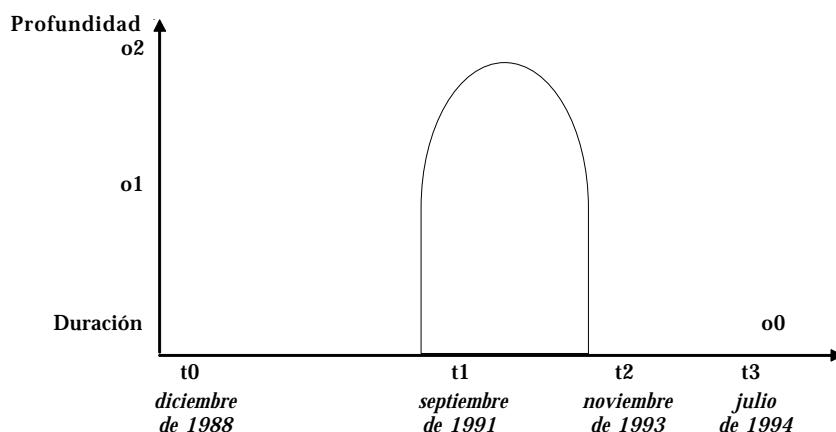
⁶ La hipótesis de la “luna de miel” indica que aquellas reformas más complicadas y controvertidas deben ser puestas en marcha inmediatamente después de que un gobierno toma posesión. Por otro lado, un periodo de “política extraordinaria” (*extraordinary politics*) sugiere que una percepción pública de crisis genera condiciones bajo las cuales es posible llevar a cabo extensas reformas de política (Williamson, 1994).

⁷ Por ejemplo, dos de las más radicales reformas de Salinas, las modificaciones de los artículos constitucionales 27 (reforma a la propiedad de la tierra) y 130 (relación Iglesia-Estado), fueron llevadas a cabo durante noviembre y diciembre de 1991.

⁸ Normalmente los candidatos se postulaban entre septiembre y octubre del año previo a la elección presidencial. Por ejemplo, Echeverría fue postulado en octubre de 1969; López Portillo en septiembre de 1975; De la Madrid en octubre de 1981, y Salinas en octubre de 1987 (Castañeda, 1999).

a perder poderes informales. Luis Donald Colosio —antiguo líder del PRI y en ese momento encargado del Pronasol— fue proclamado como candidato presidencial del partido el 28 de noviembre de 1993. Por lo tanto, como se puede observar en la figura 1, la ventana de oportunidad de Salinas fue exactamente de dos años.

FIGURA 1
VENTANA DE OPORTUNIDAD DE SALINAS*



* La ventana de oportunidad tiene tres propiedades: longitud, profundidad y una constante. La constante (o_0) representa la situación “normal” donde el presidente gobierna y pone en marcha políticas. Las otras dos propiedades pueden ser combinadas representando la longitud y profundidad del periodo en el cual las restricciones políticas son limitadas por profundidad (o_0-o_2) y duración (t_0-t_3).

t0: toma de posesión de Salinas; t1: nueva legislatura en la cual el PRI tiene la mayoría; t2: el PRI anuncia su candidato presidencial; t3: elecciones presidenciales y de Congreso.

Fuente: Basada en Norgaard (2000: 22).

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

Como es evidente, la reforma a la política de competencia económica de finales de 1992 fue principalmente un resultado de la política gubernamental de alejamiento del proteccionismo económico para, en su lugar, desarrollar una economía abierta. Sin embargo, no obstante el discurso gubernamental de la administración de Salinas, eficiencia económica y libre competencia no siempre fueron preocupaciones de política (*policy*). Los esfuerzos de reforma fueron dirigidos por dos asuntos fundamentales: primero, la consolidación de la reforma económica y,

segundo, la perspectiva de integrarse a acuerdos y organizaciones internacionales.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá, fue la pieza central de Salinas para mantener y consolidar la reforma económica en el largo plazo. Fue el elemento clave de la estrategia de Salinas para atraer apoyo internacional y, asimismo, la pieza central de su política económica. La idea básica de Salinas fue que a través del TLCAN México podría enfrentar, en mejores condiciones, la feroz competencia que por inversión, tecnologías y participación del mercado se estaba ya librando en la nueva economía internacional. Sin embargo, de mayor importancia es que el TLCAN significaba la creación de una institución supranacional que guiaría al nuevo modelo económico. En este sentido, el TLCAN devino una meta de política en sí misma, más que en un instrumento de política económica.

La discusión del TLCAN en México suscitó mucha actividad para preparar las formalidades subsecuentes.⁹ Despues de las elecciones federales de 1991 y hasta el final de 1993, buena parte de los esfuerzos del gobierno estuvieron relacionados con asuntos del TLCAN. Uno de ellos fue la creación de un nuevo marco de competencia para prohibir prácticas anticompetitivas de negocios. A pesar de que la ley de competencia económica fue adoptada antes de que el TLCAN entrara en vigor, el hecho de que estuviera siendo preparada durante el mismo periodo en que se estuvo negociando el TLCAN parece haber afectado tanto el lanzamiento como el contenido de la ley (National Trade Data Bank, 1993).¹⁰ Bajo el TLCAN México se comprometió a establecer una ley antimonopolio.¹¹

⁹ En agosto de 1991, el gobierno mexicano hizo una solicitud oficial para comenzar pláticas sobre dicho acuerdo. Un mes después el presidente Bush respondió que le gustaría iniciar negociaciones. Al principio de 1992 Canadá se unió a las negociaciones.

¹⁰ De acuerdo con discusiones con ex funcionarios de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) involucrados en el proceso, el impacto del TLCAN en la economía mexicana fue una consideración para poner en marcha la reforma de la política de competencia económica (National Trade Data Bank, 1993, artículo derivado de un reporte telegráfico con fecha del 16 de diciembre de 1992, preparado en la embajada de Estados Unidos de América en la ciudad de México, que discute la nueva legislación antimonopólica en México). Asimismo, la agencia antimonopólica tuvo poco tiempo para organizar y arreglar la logística necesaria. La ley fue aprobada en diciembre de 1992, y la agencia antimonopólica inició sus operaciones en junio de 1993. El TLCAN entró en vigor en 1994.

¹¹ Capítulo XV del TLCAN titulado “Política de competencia, monopolios y empresas de Estado”, que versa sobre asuntos de competencia económica en los artículos 1501, 1502, 1503 y 1504.

Como resultado, Estados Unidos, Canadá y México tienen leyes antimonopólicas similares (World Bank-OECD, 1996: 13-15). En clara referencia a la falta de un marco de competencia en México en ese momento, el artículo 1501 del TLCAN establece lo siguiente:

Cada parte deberá *adoptar* o mantener medidas para proscribir conductas anti-competitivas de negocios, y deberá realizar acciones apropiadas al respecto, reconociendo que dichas medidas incrementarán el cumplimiento de los objetivos de este Acuerdo. Con este fin, las Partes deberán consultar de tiempo en tiempo acerca de la efectividad de las medidas llevadas a cabo por cada Parte.

Al mismo tiempo que el gobierno mexicano estaba negociando el TLCAN, sostenía conversaciones para unirse a la OCDE como parte de la estrategia de Salinas para establecer un marco institucional económico de largo plazo.¹² El artículo 2 de la Convención sobre la OCDE establece que sus miembros acuerdan que se esforzarán en “reducir o abolir obstáculos al intercambio de bienes y servicios”.¹³ De acuerdo con el “proceso de accesión” de la OCDE, el Consejo de dicho organismo internacional solicita a los comités apropiados que examinen las políticas y regulaciones del país prospecto para asegurarse de que está preparado para asumir las responsabilidades que conlleva la membresía a la OCDE. En suma, un potencial miembro de ese organismo debe mostrar, antes de unirse formalmente al grupo, tanto la voluntad como la habilidad de adoptar los principios primordiales de la organización.

Las bases de estos principios son los instrumentos legales de la OCDE (es decir, las decisiones, recomendaciones y declaraciones adoptadas por la organización). Entre estos instrumentos legales —más de 160 en todos los sectores—, la recomendación 65 de 1986 establece que “la aplicación efectiva de la política de competencia juega un papel vital en la promoción del comercio mundial al asegurar mercados nacionales dinámicos y al fomentar la disminución o reducción de barreras a la entrada de las importaciones”.

Sobre esta base se puede pensar que, si bien el esfuerzo por la reforma fue fomentado por políticas previas inspiradas en principios de competencia, el proyecto de unirse al TLCAN y a la OCDE influyó también en la puesta en marcha de la reforma. Es cierto que, dada la estrategia de

¹² México se convirtió en un miembro formal de la OCDE el 18 de mayo de 1994.

¹³ www.oecd.org/EN/document/0,EN-document-589-17-no-6-34464-589,00.html.

reemplazar el control gubernamental por la competencia de mercado, la introducción de un nuevo marco de competencia devendría indispensable más temprano que tarde. Sin embargo, como se argumentará en la próxima sección, el hecho de que la política de competencia fuese aplicada al final del proceso de privatización, sugiere vigorosamente que las motivaciones del gobierno para realizar la reforma iban más allá de incrementar la eficiencia económica.

El “espacio de política” (*policy space*) definido por las circunstancias que rodearon la reforma, otorgó a los encargados de la toma de decisiones espacio para maniobrar y capacidad de influir en el contenido y la secuencia de la iniciativa de reforma. La propuesta original surgió de la Unidad de Desregulación de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi). El secretario Jaime Serra Puche presentó una propuesta al presidente Salinas y posteriormente al gabinete económico.¹⁴ Cuando la decisión fue tomada, el contenido y puesta en marcha del cambio de política fue delegado a la misma Unidad de Desregulación. Al desarrollar la ley de competencia, los encargados de la toma de decisiones solicitaron la contribución de expertos, practicantes, académicos y agencias internacionales, los cuales dieron asistencia en el alcance y contenido de la legislación (Rodríguez, 1999).¹⁵

Por otra parte, las reacciones que la prensa recogió de empresarios en México fueron generalmente opuestas porque no veían la necesidad de una ley de competencia (National Trade Data Bank, 1993). De ahí que la mayoría de las reuniones de cabildeo con el sector empresarial se redujo a explicar cómo una ley de competencia permitiría promover el desempeño de actividades empresariales. Lo más importante, sin embargo, fue la aceptación silenciosa por parte de las cámaras empresariales más importantes como la Confederación de Cámaras Industriales

¹⁴ Entrevista grabada con un ex funcionario de Secofi, ciudad de México, diciembre de 2001.

¹⁵ De acuerdo con Rodríguez (1999: 140), “en la primavera de 1992, un equipo de abogados y economistas de la unidad de desregulación de la Secofi, bajo la dirección del profesor de la Universidad de Boston Santiago Levy, armaron un grupo de representantes de agencias antimonopólicas internacionales para solicitar su contribución sobre lo que era al momento un borrador de la propuesta de Ley de Competencia Económica”. Algunas de las agencias antimonopólicas participantes fueron la Comisión Federal de Comercio de Estados Unidos, el Departamento de Justicia de Estados Unidos, el Tribunal de Competencia español y la Oficina de Cárnet alemana.

(Concamin) y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) (National Trade Data Bank, 1993).¹⁶

La iniciativa de reforma fue enviada al Congreso por el presidente Salinas el 26 de noviembre de 1992, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre del mismo año, y entró en vigor el 22 de junio de 1993. En la exposición de motivos de la reforma de ley se argumentó que el fortalecimiento de la libre competencia era un cambio natural y necesario debido a la nueva orientación de la economía hacia el mercado.¹⁷ Después de cuatro reuniones de la comisión legislativa encargada del proyecto y de breves discusiones en la Cámara de Diputados, la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) fue aprobada con correcciones de edición menores, por 317 votos a favor y 30 en contra.¹⁸

LA PUESTA EN MARCHA DE LA REFORMA MICROECONÓMICA: EL CASO DE LA LFCE

En la perspectiva del legado proteccionista de la economía mexicana, un marco jurídico que regulara la competencia económica era un asunto de capital importancia para la consolidación de la reforma económica en marcha. Si bien es cierto que en ninguna parte del mundo la política de competencia genera debates apasionados es indudable que, por su naturaleza, la política antimonopolio está destinada a desatar fuertes presiones de grupos de interés locales o nacionales asociados a prácticas proteccionistas o monopólicas. Sin embargo, la reforma se puso en marcha sin que hubiese apenas resistencia opositora. ¿Cómo fue esto posible? ¿Cómo el gobierno mexicano fue capaz de llevar a cabo esta “exitosa” reforma microeconómica? Ello fue consecuencia de cuatro asuntos relacionados con: a) el tipo de política; b) las capacidades institucionales del gobierno; c) el papel de las coaliciones distribucionales, y d) el alcance y el contenido de la política.

¹⁶ Por ejemplo, “contactos de la embajada de Estados Unidos en Canacintra reportan que la organización ha escogido no tomar una posición sobre la ley propuesta” (National Trade Data Bank, 1993).

¹⁷ Ley Federal de Competencia Económica. Exposición de Motivos, 26 de noviembre de 1992.

¹⁸ Ley Federal de Competencia Económica. Nueva Ley. Debate, 14 de diciembre de 1992.

El tipo de política

El tipo de política puede explicar cómo una determinada reforma por sí misma afecta el apoyo político para el programa y por lo tanto su aplicación y estabilidad. Partiendo de este concepto, la política de competencia puede ser vista como un bien público. El concepto general de la política de competencia es que se trata de una regulación benevolente que protege al consumidor de las consecuencias negativas del monopolio. Este ambiguo objetivo, o el hecho de que la política antimonopolio es una arena de *políticos emprendedores*, como la caracteriza Wilson, implica que rara vez moviliza a la oposición: los beneficios de la política de competencia son ampliamente extendidos a los consumidores y los costos están generalmente concentrados en unas cuantas empresas o sectores; en consecuencia, los grupos de interés tienen pocos incentivos para realizar acciones de política respecto de dicho asunto.¹⁹

La política de competencia implica también una complejidad técnica que afecta la predisposición de los grupos de interés. Un alto nivel de complejidad representa una especie de barrera intelectual. Como resultado, el espacio de acción en la política de competencia se establece usualmente dentro de un sistema de política cerrado. La experiencia internacional indica que la política de competencia generalmente se encuentra fuera de los asuntos de trascendencia o movilización política nacional (Doern, 1996). Esto es precisamente lo que se podría esperar dada la lógica de la acción colectiva, como Eisner *et al.* (2000: 72) han señalado:

Dada la difusión de beneficios, uno no esperaría encontrar grupos movilizándose alrededor de las agencias antimonopólicas en apoyo de agendas más estrictas de aplicación de la ley. Al mismo tiempo, ya que los costos se encuentran concentrados entre aquellos perseguidos por violaciones antimonopólicas, existe una base insuficiente para una amplia movilización.

A diferencia del proceso de liberalización en el cual los costos de eliminar las barreras arancelarias, por ejemplo, estuvieron concentrados en grupos

¹⁹ De acuerdo con Wilson (1980), la política (*politics*) regulatoria puede ser clasificada en términos de la distribución de costos y beneficios que pueden ser concentrados o dispersos. La presión de los grupos de interés asociados con la regulación depende, entonces, de la distribución de los costos y beneficios y del tamaño del grupo de interés. Para un análisis económico véanse los trabajos pioneros de Stigler (1971), Peltzman (1976) y Becker (1983).

pequeños, el amplio objetivo de la política de competencia facilitó la aplicación de la política. Debido a esta distribución de costos y beneficios, la política de competencia es muy poco susceptible de convertirse en un éxito que brinde frutos políticos o viceversa. Por lo tanto, la dinámica de la reforma en cuestión fue gobernada en general por un problema de acción colectiva. Sin embargo, antes de evaluar más a fondo cómo las circunstancias que fijaban la agenda definieron los límites de la reforma de política, es necesario incluir el papel de las instituciones políticas para organizar coaliciones de interés más amplias.

Las capacidades institucionales

La literatura sobre la política de la reforma económica se ha concentrado usualmente en cómo los gobiernos han sorteado los obstáculos para la puesta en marcha de la misma. La idea es que cualquier gobierno con intenciones de introducir reformas de mercado, sea democrático o no, debe hacer frente a problemas políticos inherentes a su aplicación. La reforma económica impone costos que son inmediatos, inequívocos y casi siempre concentrados en sectores específicos de la sociedad. Dados estos costos, la pregunta es por qué los gobiernos, independientemente de su naturaleza democrática o autoritaria, deciden echar a andar tales reformas. De acuerdo con Nelson (1994) y Torres (1998), la demanda por la reforma económica es resultado de la combinación de los siguientes factores: *a)* una crisis económica precedida por un largo periodo de decadencia económica; *b)* la percepción tanto de la élite política como del público en general de que programas anteriores han fracasado; *c)* un fuerte liderazgo político, y *d)* la presión internacional a través de organismos multilaterales.

De acuerdo con Przeworski (1991), el *quid* de la relación entre democracia y puesta en marcha de la reforma económica descansa en sus efectos transitorios. Como se ha señalado, las reformas necesariamente traen consigo un declive en el consumo agregado. Ello significa que aunque al término de la reforma se recuperen los niveles de consumo, las condiciones económicas sufrirán un declive que es inevitable. La cuestión es, entonces, si el sistema político permitirá superar este “valle de la transición”.

La relación entre régimen político y reforma económica ha sido un tema controvertido en la literatura. Por un lado, se sostiene que un

gobierno autoritario que requiere menos dependencia para tomar decisiones, está más capacitado que un gobierno democrático para enfrentar la oposición a la reforma (Haggard y Kauffman, 1992). En este sentido, gobiernos con tradición democrática enfrentarían riesgos mayores a los de las contrapartidas de los gobiernos autoritarios para sortear las vicisitudes políticas de la reforma. Por otro lado, sin embargo, estudios comparativos han concluido que regímenes democráticos han podido también aplicar exitosamente ajustes económicos profundos (Haggard y Kauffman, 1992; Bresser, Maravall y Przeworski, 1993).

La demanda por la reforma económica surge entonces siempre y cuando se cumplan dos condiciones políticas: 1) que la élite perciba que el nuevo arreglo producto de la reforma no implicará un colapso para ella, y 2) que exista la percepción de que las nuevas reglas serán cumplidas por todos (Nelson, 1994). Estas condiciones se refieren a dos temas diferentes pero relacionados: el primero es la capacidad del sistema político para iniciar y sustentar las políticas de mercado, mientras que el segundo se refiere a la capacidad del sistema político para hacer cumplir las nuevas reglas.

En este contexto, existe un amplio acuerdo en la literatura en el sentido de que la iniciación de una reforma de política se facilita en el contexto de un sistema político autoritario (Williamson, 1994; Haggard, 2000). Tanto el enfoque institucional como la perspectiva que gira en torno al papel de los grupos de interés, postulan una clara afinidad entre la aplicación de políticas neoliberales y una toma de decisiones unilateral. En el caso de la política de competencia, así como en la puesta en marcha de la estabilización y la reforma estructural, y debido a la alta centralización de la toma de decisiones en la administración de Salinas, el sistema político proporcionó una vez más al gobierno un instrumento clave para echar a andar la reforma.

El enfoque institucional, en particular, ha centrado su atención en esta perspectiva. Tsebelis (1995), por ejemplo, sugiere que los efectos sistemáticos de las instituciones sobre las políticas públicas pueden ser estudiados analizando el número de “jugadores, o actores con poder de veto” involucrados en un área de política particular.²⁰ Éstos no sólo deter-

²⁰ De acuerdo con Tsebelis, los jugadores con poder de veto en una arena de política pública pueden ser divididos en tres grupos. Primero, actores con veto institucional que ejercitan su poder de veto sobre la legislación mediante un derecho legal. Segundo, participantes partidistas que ejercitan el veto sobre una legislación a través de su mayoría

minan quiénes son los jugadores principales en el juego de las políticas públicas, sino que también dan forma a las oportunidades para una movilización efectiva de los grupos de interés.

Adicionalmente, la influencia de las instituciones políticas depende del proceso de toma de decisiones y particularmente de cuántos puntos de veto existen: a menor número, mayor facilidad para poner en marcha un cambio de política (Tsebelis, 1995). En regímenes con pocos actores de veto, las políticas públicas pueden reflejar de manera primordial las preferencias y el estilo de la élite política. Éste pudo ser el caso de la puesta en marcha de la política de competencia: quienes toman las decisiones parecen haber dispuesto del espacio necesario para delimitar el contenido, el tiempo y la secuencia de la iniciativa de reforma.

En otras palabras, es en un caso de cambio institucional endógeno para los oferentes (la demanda del cambio de política no provino de los consumidores o empresarios sino del oferente de las políticas públicas) donde la élite política tuvo el control completo sobre la secuencia de la política (Alston *et al.*, 1996). Esta carencia de jugadores con poder de veto se ilustra por la rapidez de la reforma (un mes) y las discusiones legislativas acerca de la misma (todas las propuestas de la oposición para introducir modificaciones al borrador del gobierno fueron rechazadas).²¹ Esto significó que la reforma de la ley de competencia fue dominada desde el comienzo por un solo actor. La Cámara de Diputados no fue un actor con poder de veto y tampoco se constituyó en un foro deliberativo importante.

En la administración de Salinas, el principio de negociación fue relegado y el control presidencial sobre el PRI se incrementó. La homogeneidad de las opiniones en el gabinete de esa administración fue un elemento clave para el exitoso manejo de la reforma. Salinas tomó posesión con un grupo de tecnócratas que compartían posturas sobre el nuevo papel del Estado en la economía. De acuerdo con Grindle y Thomas (1991), una de las principales características de las políticas públicas en países en desarrollo, es el papel central que los encargados de la toma de

en el Congreso y, finalmente, otros actores del veto que incluyen a grupos de interés organizados lo suficientemente fuertes en un área de política particular para ejercitar un voto. Para contar el número de vetos en una arena de política determinada, jugadores con poder de veto y posiciones de política idénticas son contados como un actor; esto significa que la posibilidad de ejercitar un voto de política es más importante que el número de participantes de política en el juego político mismo.

²¹ Ley Federal de Competencia Económica. Nueva Ley. Debate, *op. cit.*

decisiones asumen al iniciar: dar forma y aplicar dichas políticas. En la administración de Salinas, una pequeña élite controló un proceso de toma de decisiones centralizado y relativamente cerrado.²²

Esto fue particularmente cierto cuando la ley de competencia se puso en marcha después de 1991, durante el clímax de Salinas en el poder. Él extendió las capacidades discrecionales del presidencialismo mexicano y recentralizó el proceso de toma de decisiones. La presidencia había sido tradicionalmente el núcleo del sistema autoritario. No existe evidencia de que Salinas tuviera intenciones de debilitarlo. En realidad, simplificó el sistema y centralizó el poder de la presidencia aún más.

Las coaliciones distribucionales

Tanto el enfoque basado en el papel de los grupos de interés como la perspectiva institucional analizan cómo un determinado gobierno puede llevar a cabo un cambio de política (*policy*), dadas ciertas restricciones. En este sentido, ambos enfoques no se alejan significativamente del paradigma neoclásico. Para el primero, el gobierno necesita construir un grupo de apoyo para poner en marcha la política. La dificultad para la reforma es entonces una función del tipo de política que se pretenda introducir o, en otras palabras, de los problemas de acción colectiva relacionados con la reforma. Para el segundo enfoque, las élites gubernamentales dependen de la autonomía del Estado y de sus capacidades institucionales para manejar el cambio de política. Por lo tanto, ambas perspectivas se enfocan en cómo un gobierno puede sortear las demandas de la oposición para llevar adelante una reforma.

En consecuencia, parece claro que ambos enfoques —grupos de interés e institucional— son útiles para entender cómo el gobierno mexicano fue capaz de llevar adelante una nueva ley de competencia, dado el contexto político y económico, como ya ha sido argumentado. Empero, estos enfoques no son suficientes para comprender a plenitud el complejo proceso político de transformación que vivió México en la administración de Salinas. En particular, Schamis (1999) sostiene que los vínculos *ex ante* entre grupos de interés y la élite gubernamental sobre la base de beneficios esperados, son una variable que podría ayudar a entender las

²² De acuerdo con Grindle y Thomas (1991: 59), una élite de política es un grupo de servidores públicos cuyas responsabilidades incluyen tomar decisiones de autoridad para la sociedad.

políticas de liberalización. En otras palabras, Schamis ha llamado la atención sobre papel que las coaliciones distribucionales juegan en el cambio de políticas.²³

Una coalición distribucional es una organización que provee de bienes públicos a su clientela a través de la movilización política. Dado que por definición una coalición distribucional representa sólo un pequeño segmento de la sociedad, tiene pocos incentivos para hacer algún esfuerzo para la sociedad en su conjunto. Por el contrario, las coaliciones están “orientadas a combatir por la distribución del ingreso y la riqueza más que por la generación de producto adicional” (Olson, 1982: 44).²⁴ En consecuencia, el proceso político para echar a andar la ley de competencia puede ser explicado por tres factores: primero, durante el proceso de privatización no se creó un marco de competencia; segundo, la formación de una coalición política para distribuir los beneficios de la reforma, y tercero, el tiempo en que la misma se pone en marcha.

En primer lugar, la ausencia de un marco jurídico de competencia previo al proceso de privatización, creó incentivos para la transferencia de las empresas públicas como monopolios privados integrados verticalmente. Los factores que dieron lugar a la privatización pueden explicar, en parte, la falta de un marco jurídico previo a dicho proceso. De acuerdo con Ross Schneider (1990: 332), el programa de privatización fue concebido en sus inicios básicamente como un intento por restaurar la confianza y enviar una señal sobre la orientación del gobierno. El principal objetivo de la privatización fue fortalecer las finanzas públicas, eliminar subsidios e incrementar el desempeño del sector público

²³ De acuerdo con Schamis (1999: 237), tanto el enfoque centrado en los grupos de interés como la perspectiva institucional, se han enfocado de manera preponderante en la importancia del “poder negativo”, es decir, en cómo la puesta en marcha de las políticas de ajuste es entendida como la “política de neutralizar a los perdedores”. “De hecho, la falta de un concepto positivo del poder y el rechazo para analizar procesos de acción colectiva pro-activa pasan por alto un aspecto crucial del proceso de reforma: cómo las coaliciones se organizan *en apoyo* a la liberalización”.

²⁴ A pesar del hecho de que la manera principal en la que una coalición distribucional puede incrementar el ingreso de sus miembros, mientras se reduce el producto de la sociedad, es mediante la *cartelización* y el monopolio, y de que, por definición, una ley de competencia se emite precisamente para perseguir este tipo de comportamiento, siguiendo a Olson (1982:46), hay algunos tipos de coaliciones distribucionales cuyos objetivos principales son el apoyo a una política que tenga la propiedad especial de que pueda “beneficiar principalmente a los clientes de la organización y que a la vez incremente la eficiencia y agregue ingreso a la sociedad”.

(Rogozinsky, 1993). Asimismo, el objetivo fue maximizar el precio de venta de las empresas.²⁵ Básicamente, se asumía que el cambiar la propiedad de los activos al sector privado sería suficiente para mejorar la eficiencia. Dado este contexto, parece ser que el gobierno no pretendió usar la privatización, en primera instancia, como medio para mejorar la eficiencia económica y la competencia.

De hecho, la ausencia de un marco de competencia fue un objetivo explícito de política en algunos sectores. De acuerdo con Mariscal Avilés (2002), debido a la necesidad del gobierno de maximizar réditos fiscales y fomentar la inversión, la creación de un marco competitivo, previo a la privatización más grande de todo el proceso (Teléfonos de México, Telmex), fue eliminada desde el principio.²⁶ Los nuevos dueños de Telmex adquirieron una compañía que controlaba 90% de las telecomunicaciones y un contrato exclusivo de seis años sobre servicios básicos y redes. En otros sectores de la economía, como la banca, el objetivo fue la protección de la competencia extranjera (Kessler, 1998).

En segundo lugar, como resultado de la privatización de las empresas más grandes (por ejemplo, Teléfonos de México, Aeroméxico, Mexicana de Aviación, Altos Hornos de México y el sistema entero de bancos comerciales), el poder económico quedó concentrado en un pequeño grupo económico de una manera sin precedente. De acuerdo con el Resumen de Concentración Industrial de Lexis citado por Newberg (1994: 98-99), para mediados de 1993, 47% del PIB estaba concentrado en 25 empresas; una empresa controlaba 90% del mercado del vidrio; una empresa controlaba más de 60% del mercado del cemento, y tres bancos comerciales controlaban más de 70% de los fondos del sistema bancario. En una investigación realizada por la revista de negocios *Expansión*, durante 1994, 10 de las 91 empresas más importantes concentraban 55% de las ventas totales, 56% de los recursos de capital y 48% del empleo total.²⁷ El

²⁵ En Córdoba (1994: 247-248) hay una explicación de cómo el gobierno mexicano puso en marcha una política para incrementar el precio de venta del valor en libros de las empresas privatizadas.

²⁶ Como señala Mariscal Avilés (2002: 62), “privatizar tan rápido como fuera posible [...] impidió la mejor solución de política. Los creadores de política estaban preocupados por objetivos de corto plazo y actuaron conforme a ello. La consecuencia fue un grado limitado de competitividad en el sector de telecomunicaciones que fue posible ya que no hubo restricciones por parte de una agencia antimonopólica o ley de competencia”.

²⁷ Estas empresas eran: Vitro, Cemex, Alfa, Visa, ICA, Televisa, Aerovías de México, Desc y La Moderna.

resultado fue una aceleración de la concentración de la propiedad y el poder de mercado dentro de un pequeño número de grupos.

Esta concentración económica fue un producto deliberado de política, resultado de un nuevo acuerdo con el sector empresarial. Este pacto entre la administración de Salinas y los grandes grupos empresariales fue diferente a la relación tradicional que estos grupos habían mantenido históricamente. Durante el modelo de sustitución de importaciones, las restricciones impuestas sobre la economía requirieron de algún acuerdo entre el Estado y los grupos empresariales. Esta relación fue mutuamente conveniente hasta el periodo 1970-1982, en el cual las políticas que llevaron a cabo los presidentes Echeverría y López-Portillo quebrantaron dicho acuerdo.

A diferencia de la relación tradicional seguida durante el periodo de sustitución de importaciones, esta vez se trató de un acuerdo acerca del papel del Estado en la economía y el desarrollo del país en el largo plazo. Salinas argumentó públicamente a favor de la centralidad de las grandes empresas como una manera de mejorar el desempeño de la economía.

Thacker (2000) ha llamado la atención sobre el papel que las coaliciones políticas tienen en la aplicación de políticas de mercado. Al analizar el proceso de reforma en el contexto del TLCAN, argumenta que la formación de una coalición de libre comercio que encauzó a las élites de los sectores público y privado, centralizó la agenda y la toma de decisiones durante las negociaciones del TLCAN. Los que controlaban las empresas más grandes y los recursos más importantes fueron aquellos a los cuales consultaban frecuentemente los negociadores del gobierno.²⁸

Cuando la ley de competencia entró en vigor, en junio de 1993, el gobierno ya había realizado la mayor parte de las privatizaciones.²⁹ La creación de un marco de competencia antes del proceso de privatización pudo haberse constituido en una seria restricción para llevar a cabo dicho proceso. De acuerdo con la Constitución, ninguna ley puede ser aplicada retroactivamente. La coalición política necesaria para apoyar la política de competencia ya estaba constituida cuando la reforma fue lanzada.

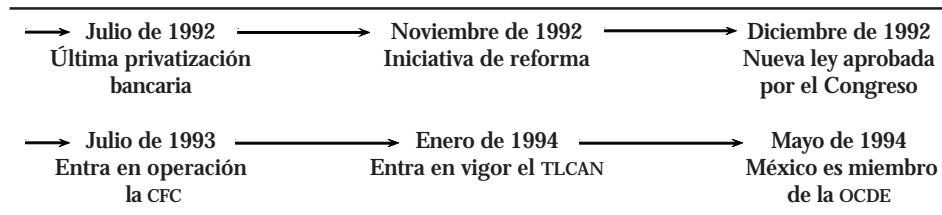
En este sentido, el tiempo de la iniciativa de reforma fue crucial. Como ilustra la figura 2, la política de competencia se echó a andar después de que tuvo lugar la parte más importante del proceso de priva-

²⁸ “La mayoría de los perdedores del sector privado del TLCAN no participaron en las negociaciones” (Thacker, 2000: 165-166).

²⁹ Por ejemplo, la última privatización bancaria fue en julio de 1992.

tización y antes del comienzo del TLCAN, en la cúspide del sexenio de Salinas. Ello es suficiente para sugerir que el tiempo de la reforma no fue aleatorio.³⁰ La variable tiempo puede ser analizada como un recurso político para poder alcanzar el máximo resultado deseado. En este caso, el tiempo fue un recurso político a la discreción del gobierno de Salinas que permitió, por un lado, llevar a cabo las privatizaciones más importantes sin ninguna restricción legal en materia de competencia y, por otro, que se estableciera el marco jurídico para acordar el TLCAN y unirse a la OCDE.

FIGURA 2
TIEMPO DE APLICACIÓN DE LA REFORMA
DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA



Fuente: elaboración propia.

Algunos estudios sobre el proceso de privatización han resaltado la importancia de establecer reglas del juego e instituciones reguladoras independientes como una condición que debe darse antes del proceso de privatización (Kwoka, 1996). Esto significa que si el proceso privatizador no va a aparejado con un marco de competencia desde un principio, para las autoridades reguladoras puede resultar difícil cambiar una estructura monopólica después de la privatización. Manzetti (2000) ha encontrado evidencia empírica para apoyar esta hipótesis en su análisis de regulaciones y estructuras posteriores a la privatización de los mercados de electricidad y telecomunicación en Argentina y en Chile.

³⁰ De hecho, durante el debate legislativo fue mencionado el asunto de la urgencia del gobierno por aprobar la ley de competencia: “el gobierno nos ha pedido insistente-mente que discutamos esta iniciativa de una manera precipitada para poder aprobar dicha propuesta antes del 17 de diciembre”. Intervención del diputado Julio César García Hernández, durante el debate legislativo sobre la Ley Federal de Competencia Económica, el 14 diciembre de 1992. Ley Federal de Competencia Económica. Nueva Ley. Debate, 1992.

Wellenius (2000) ha discutido este punto al analizar el sector de telecomunicaciones en México.

El poder económico distribuido a través del proceso de privatización soldó la alianza entre el grupo de Salinas y los grandes conglomerados industriales y financieros, lo que permitió al gobierno echar a andar la ley de competencia. Dicha coalición política no fue creada deliberadamente para aplicar esta reforma en particular, sino más bien para echar a andar los programas de privatización y liberalización. La puesta en marcha de esta reforma, en consecuencia, debe ser vista como parte de un amplio espectro de construcción de políticas. Por lo tanto, puede asumirse que el apoyo de esta coalición para poner en marcha la reforma de competencia fue una consecuencia de aquel acuerdo. No obstante, el gobierno creó el soporte político para llevar adelante esta reforma o, más precisamente, la aceptación silenciosa de los principales agentes de voto, debido al contenido específico de la ley de competencia.

El alcance y el contenido de la política

Un conjunto de estudios (Kessler, 1998; Etchemendy, 2001) ha enfocado su análisis en el alcance y el contenido de las reformas de políticas públicas, como una variable para entender la construcción de coaliciones que puedan alcanzar algún tipo de apoyo. En esta perspectiva, el gobierno construye su apoyo político partiendo del contenido específico de la reforma o, en otras palabras, considerando cómo la configuración de intereses prerreforma puede amenazar o no la estabilidad política del cambio. En consecuencia, para entender a cabalidad la puesta en marcha de la ley de competencia, es importante distinguir entre el enfoque de la ley antimonopólica como había sido entendida históricamente y la actual y comparativamente estrecha puesta en marcha del periodo “moderno” de la política de competencia.

El periodo “moderno” de la política de competencia, como ha sido denominado por Sullivan (1991), es precisamente la influencia creciente que la Escuela de Chicago ha tenido en el pensamiento antimonopólico desde la década de los setenta. La “corriente dominante” de la economía respecto de la política de competencia indica que su objetivo fundamental es la eficiencia. En la puesta en marcha específica de la política antimonopolio, este enfoque se ha traducido en una “desregulación” de la política de competencia. Basado en la teoría macroeconómica, este

enfoque sugiere que no hay evidencia sustancial de que la legislación antimonopolio mejore la eficiencia económica. De hecho, de acuerdo con McCchesney y Shugart —principales representantes de la escuela de la elección pública sobre política de competencia—, es pertinente considerar si es que la política de competencia tiene un lugar legítimo en una economía de mercado (McCchesney y Shugart, 1995).

Este punto de vista ha dado lugar a cambios mayores en la política de competencia en los últimos 25 años. El rango de aplicación de la ley es sustancialmente más estrecho que el permitido por el enfoque dominante anterior.³¹ La principal diferencia entre el enfoque previo de organización industrial y el de la Escuela de Chicago es el objetivo mismo de la política de competencia: para el primero, el objetivo es mantener la competencia; para el segundo es la eficiencia en el mercado. Para algunos hay una relación recíproca entre el poder de mercado y la conducta empresarial; para otros, aun aquellos actores en el mercado con grandes participaciones en el mismo, se encuentran sujetos a la competencia por la eventual entrada de nuevos agentes.

Por otro lado es evidente que, a diferencia del enfoque de Chicago, la anterior escuela dominante de organización industrial acogía metas no económicas de acuerdo con el Acta Sherman, que incluía una limitación explícita del poder económico. Como resultado de este cambio en el enfoque sobre la política de competencia, las Cortes de Estados Unidos comenzaron a reinterpretar los objetivos y las políticas del Acta Sherman como Sullivan (1991: 163) ha señalado:³²

El modernismo ha rechazado porciones sustanciales de la historia legislativa del Acta Sherman. Las metas distributivas de independencia empresarial,

³¹ Según el enfoque de organización industrial “estructura-conducta-desempeño”, existen elementos estructurales en la industria, como por ejemplo las barreras a la entrada o el número de competidores en el mercado, que determinan la forma en que las empresas se comportan.

³² El Acta Sherman (*the Sherman Antitrust Act*), publicada en 1890, fue la primera medida del gobierno estadounidense para limitar los monopolios. Dicha Acta, propuesta por el senador Sherman, declaró ilegales los monopolios (*trust*) por considerarlos restrictivos para el comercio y atentatorios contra el interés público. El Acta fue el resultado de una intensa oposición pública en contra de la concentración del poder económico en las décadas posteriores a la guerra civil norteamericana. Para un análisis del papel que esta pieza de legislación ha tenido como piedra nodal de la libertad de comercio en Estados Unidos, véase Sullivan (1991).

acceso equitativo a los mercados, dispersión del poder económico, y el balance del poder entre competidores son desechadas a favor de un simple cálculo que promete resultados cuantitativos.

Estos cambios en la puesta en práctica de la ley de competencia, como Hager (1999) ha argumentado, son importantes dada la fuerte influencia de la legislación antimonopólica de Estados Unidos en el mundo, y en particular en México.³³ En este contexto, el contenido de la ley de competencia mexicana es aparentemente estándar. Es una ley antimonopólica tradicional, en la que el papel de la política de competencia es detener prácticas que denigran el proceso competitivo mediante provisiones generales que prohíben ciertas formas de conducta comercial.³⁴ La LFCE distingue entre “prácticas monopólicas absolutas” y “prácticas monopólicas relativas”: las primeras prohíben prácticas consideradas ilegales *per se* (sin que se permita ningún análisis del propósito o del efecto de la práctica anticompetitiva, ya que su objetivo normalmente es elevar los beneficios de un agente económico a costa de los consumidores, quienes tienen que pagar mayores precios o ven restringido su acceso a los bienes del mercado).³⁵ Las segundas son revisadas bajo la “regla de la razón” (es decir, juzgadas caso por caso en referencia al criterio económico específico establecido en la ley).³⁶ En este sentido, la eficiencia económica surge como un método de interpretación de la ley de competencia basada en la “regla de la razón”, que tiene por objeto

³³ Rodríguez (1999: 26) ha señalado, por ejemplo, que durante una reunión preparatoria de la propuesta de ley de competencia con otras agencias internacionales —como la Comisión Federal de Comercio de Estados Unidos—, “ninguno de los representantes [...] pronunció alguna objeción sustancial a la propuesta. Halagos generales fue el tono. Esto, por supuesto, no es sorprendente [...] después de todo, la ley federal de competencia era prácticamente un espejo de las leyes de competencia de los países de los representantes invitados”.

³⁴ Estas provisiones generales son divididas en restricciones horizontales, fusiones, acuerdos verticales y promoción de la competencia.

³⁵ De acuerdo con el artículo 9º de la LFCE, las prácticas absolutas son los contratos, convenios o combinaciones entre agentes competidores, que tienen como objeto o conducen a la manipulación o concertación de precios, la restricción de la oferta, la división de mercados o la colusión.

³⁶ De acuerdo con el artículo 10º de la LFCE, las prácticas relativas son actos, contratos, convenios o combinaciones cuyo objeto es o puede ser el desplazamiento indebido de otros agentes, impidiéndoles sustancialmente el acceso al mercado. Para ello la ley señala distintas conductas indebidas.

distinguir los comportamientos anticompetitivos de aquellos que por el contrario promueven la competencia.³⁷

A pesar de que prácticamente la LFCE es un espejo de la legislación antimonopólica de Estados Unidos, no contiene una prohibición explícita a la monopolización o abuso de la posición dominante, similar a la sección 2 del Acta Sherman (García Rodríguez, 1995). La ley mexicana evita evaluar a las empresas exclusivamente por su tamaño o su posición dominante en el mercado.³⁸ La eficiencia es el criterio único para aplicar la ley de competencia; no hay doctrinas acerca de la justicia o acerca de los intereses de las empresas pequeñas o que limiten la concentración industrial. De acuerdo con el enfoque predominante sobre política de competencia enraizado en la Escuela de Chicago, la LFCE rechaza la idea de que grandes empresas son por sí mismas monopolios (Levy, 1994). Como consecuencia, a pesar de que el monopolio está prohibido tanto por la Constitución (artículo 28) como por la LFCE, no hay una sección separada en la ley acerca de abuso del dominio o monopolización. A diferencia de la legislación estadounidense, la LFCE no contiene ningún mecanismo para romper estructuras monopólicas (Pereznieta y Guerrero, 2002). En efecto, la LFCE no busca detener el monopolio en sí mismo, sino las prácticas monopólicas. Como se señaló, la LFCE trata el dominio solamente en el contexto de un análisis “caso por caso”. Esto significa que hay pocos medios para lidiar con una estructura monopólica, como fue observado por la OCDE (1998: 13):

Tratar el dominio solamente en el contexto de prácticas particulares incorpora una lección de otras experiencias, que usar herramientas legales para reestructurar un monopolio puede ser costoso y difícil, incluso fútil. Esto puede significar que, a pesar de los costos económicos del monopolio, es probable que sean mayores los costos de romperlo. Desafortunadamente, eso significa que la ley tiene pocas herramientas para lidiar con empresas estructuralmente dominantes, lo cual es una herencia del pasado.³⁹

No obstante que el tratamiento de las prácticas monopólicas en la legislación mexicana es un espejo de la regla en Estados Unidos, el

³⁷ Para un análisis de la LFCE y su aplicación, véase Núñez (2003).

³⁸ Se dice que existe poder de mercado cuando un agente eleva su precio unilateralmente, sin que ello le lleve a perder la totalidad de sus ventas y además goza de algún tipo de protección que impide a sus competidores ingresar o permanecer en el mercado.

³⁹ Al respecto es interesante mencionar que el Informe de 2004 hace el mismo señalamiento (OCDE, 2004: 24).

tratamiento de las prácticas “absolutas” es significantemente más estrecho (García Rodríguez, 1995). El enfoque de la Escuela de Chicago sobre la política de competencia ha opacado las antiguas preocupaciones del Acta Sherman acerca del tamaño e influencia de las corporaciones.⁴⁰ Las implicaciones de este enfoque en la ejecución de la política son muy importantes. Muchas prácticas se han vuelto explicables en términos de eficiencia.

Dada la estrecha ejecución de la ley, y el hecho de que ésta tiene pocas posibilidades de lidiar con estructuras de mercado ya posicionadas, puede inferirse que el contenido de la política misma jugó un papel importante para minimizar los costos de aplicarla.

CONCLUSIÓN

Uno de los argumentos centrales para llevar a cabo reformas de mercado en países en desarrollo, es mejorar la eficiencia económica y prevenir que grupos privilegiados obtengan rentas del proceso de hechura de políticas. En el caso de la ley de competencia en México, parece que el mecanismo clave generador de la reforma surgió de un conjunto de motivaciones pragmáticas e ideológicas más que de una preocupación por la eficiencia o el bienestar del consumidor.

Como en las fases de estabilización y reforma estructural, tanto las capacidades del gobierno como los problemas de acción colectiva fueron variables clave para llevar a cabo la reforma de política de competencia. No obstante, las coaliciones distribucionales, el tiempo de ejecución y el alcance de la reforma de la política permitieron que el gobierno forjara una coalición para apoyar la reforma. En este sentido, el papel de las coaliciones en la fabricación de la política fue más importante que la estrategia tradicional de marginar a los perdedores potenciales de dicha política. A diferencia de la reforma macroeconómica, en la cual los grupos de interés involucrados fueron un generador clave para la reforma y las variables institucionales desempeñaron el papel más importante en la fase de ejecución, en el caso de la reforma a la política de competencia, las preocupaciones institucionales fueron el principal sustento para la

⁴⁰ De hecho, las leyes antimonopolio no fueron concebidas por una preocupación económica, sino precisamente por motivaciones políticas relacionadas con el surgimiento en Europa de empresas económicamente poderosas que atentaban contra los principios democráticos de la equidad y el control de los asuntos públicos (Amato, 1997).

reforma y las variables de grupos de interés desempeñaron un papel clave para su exitosa aplicación. Es por ello que lo que se considera comúnmente como una reforma impuesta de manera unilateral fue, considerablemente, sustentada en un proceso de construcción de coaliciones. Esto tiene dos implicaciones: primero, las políticas de liberalización pueden producir y ser el resultado de comportamientos de búsqueda de renta de grupos de interés al igual que en las políticas proteccionistas; segundo, los argumentos relacionados con la “autonomía estatal” se vuelven cuestionables.

BIBLIOGRAFÍA

- ALSTON, L; T. Eggerston; y Douglas North. *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- AMATO, Giuliano. *Antitrust and the Bounds of Power. The Dilemma of Liberal Democracy*. Hart Publishers: Oxford, 1997.
- BECKER, Gary. “A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence”. *Quarterly Journal of Economics* 98 (1983): 371-400.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; José María Maravall; y Adam Przeworski. *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- CASTAÑEDA G., Jorge. *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*. México: Extra Alfaaguara, 1999.
- CÓRDOBA, José. “Mexico”. En *The Political Economy of Policy Reform*, coordinado por John Williamson, 232-284. Washington: Institute for International Economics, 1994.
- DOERN, G. Bruce. “Comparative Competition Policy: Boundaries and Levels of Analysis”. En *Comparative Competition Policy. National Institutions in a Global Market*, coordinado por G. Bruce Doern y Stephen Wilks, 7-39. Oxford: Clarendon Press, 1996.
- EISNER, Marc Allen; J. Worsham; y Evan J. Ringquist. *Contemporary Regulatory Policy*. Londres: Lynne Publishers, 2000.
- ETCHEMENDY, Sebastian. “Constructing Reform Coalitions: The Politics of Compensations in Argentina’s Economic Liberalization”. *Latin American Politics and Society* 43 (2001): 1-36.

- GARCÍA Rodríguez, S. "Mexico's New Institutional Framework for Antitrust Enforcement". *DePaul Law Review* 44 (1995): 1149-1196.
- GRINDLE, M. S., y J. W. Thomas. *Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991.
- HAGGARD, Stephan. "Interest, Institutions, and Policy Reform". En *Economic Policy Reform. The Second Stage*, coordinado por Ann Krueger. Chicago: The University of Chicago Press, 2000.
- HAGGARD, Stephan, y Robert Kauffman, coords. *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- HAGER, M. Barry. "The Antitrust Experience of the United States: The Model for Regulation of a National Economy Confronts the Global Economy". En *Competition Policy, Deregulation, and Modernization in Latin America*, coordinado por M. Náim y J. Tulchin. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- HEREDIA, Blanca. "Estructura política y reforma económica: el caso de México". *Política y Gobierno* 1 (1994): 5-46.
- INEGI. *Estadísticas históricas de México*, 1995.
- KESSLER, Timothy. "Political Capital. Mexican Financial Policy under Salinas". *World Politics* 51 (1998): 36-66.
- KWOKA, John. "Privatization, Deregulation, and Competition: A Survey of Effects on Economic Performance". World Bank Occasional Paper 27. Washington: World Bank, 1996.
- MANZETTI, Luigi. "The Political Economy of Regulatory Policy". En *Regulatory Policy in Latin America: Post-Privatizations Realities*, coordinado por Luigi Manzetti. University of Miami: North-South Center Press, 2000.
- MARISCAL AVILÉS, Judith. *Unfinished Business. Telecommunications Reform in Mexico*. Westport: Praeger, 2002.
- MCCHESNEY, Fred S., y William F. Shugart, comps. *The Causes and Consequences of Antitrust: The Public Choice Perspective*. Chicago: Chicago University Press, 1995.

- NAÍM, Moisés. "Latin America's Road to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy". San Francisco: ICEG, 1994.
- NATIONAL TRADE DATA BANK. *Market Reports, Mexico-Stories*. Lexis-Professional Database, 1993.
- NELSON M., Joan. "How Market Reforms and Democratic Consolidation Affect Each Other". En *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*, coordinado por Joan Nelson *et al.*, 1-36. Oxford: Transaction Publishers, 1994.
- NEWBERG, Joshua. "La nueva ley de competencia económica de México: hacia el desarrollo de una ley mexicana antimonopolios". En *Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica*, 79-106. México: UNAM-III, 1994.
- NORGAARD, Ole. *Economic Institutions and Democratic Reform: A Comparative Analysis of Post-Communist Countries (Economies and Societies in Transition)*. Cheltenham, UK, Northampton, M.A.: Edward Elgar, 2000.
- NÚÑEZ, M. Javier. *El poder de mercado en la legislación de competencia económica*. Breviarios Jurídicos 10. México: Editorial Porrúa, 2003.
- LEVY, Santiago. "Notas sobre la nueva ley de competencia económica". En *Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica*. México: UNAM-III, 1994.
- LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. *Exposición de motivos*. 26 de noviembre, 1992.
———. *Debate Legislativo*. 14 de diciembre, 1992.
———. *Diario Oficial de la Federación*. 24 de diciembre, 1992.
- OLSON, Michael. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth*. New Haven: Yale University Press, 1982.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. *Review of Competition Law and Policy in Mexico*, 1998.
———. *Review of Competition Law and Policy in Mexico*, 2004.
- PELTZMAN, Sam. "Toward a General Theory of Regulation". *Journal of Law and Economics* 19 (1976): 211-240.

- PEREZNIETO, C. L., y R. Guerrero. *Derecho de la competencia económica*. México: Oxford University Press, 2002.
- PERITZ R., J. R. "Foreword: Antitrust as Public Interest Law". Ponencia presentada en la conferencia Observing the Sherman Act Centennial: The Past and Future of Antitrust as Public Interest Law, New York Law School, 16 de noviembre de 1990.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- ROGOZINSKI, J. *La privatización de empresas estatales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- RODRÍGUEZ, A. E. "The Lessons of Mexico's Antitrust Initiative". En *Competition Policy, Deregulation, and Modernization in Latin America*, coordinado por M. Naím y J. Tulchin. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- ROSS SCHNEIDER, Ben. "The Politics of Privatization in Brazil and Mexico: Variations on a Statistic Theme". En *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, coordinado por E. Suleiman y John Waterbury. Oxford: Westview Press, 1990.
- SCHAMIS, Hector. "Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America". *World Politics* 51 (1999): 236-268.
- SULLIVAN, E. Thomas, coord. *The Political Economy of the Sherman Act. The First One Hundred Years*. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- STIGLER, George. "The Theory of Economic Regulation". *Bell Journal of Economics and Management Science* 2 (1971): 3-21.
- THACKER, S.T. *Big Business, the State, and Free Trade. Constructing Coalitions in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- TORRES, Juan Carlos. *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Argentina: Paidós, 1998.
- TSEBELIS, George. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism". *British Journal of Political Science* 25 (1995): 289-325.

- WELLENIUS, B. "Regulating the Telecommunications Sector: The Experience of Latin America". En *Regulatory Policy in Latin America: Post-Privatizations Realities*, coordinado por Luigi Manzetti. University of Miami: North-South Center Press, 2000.
- WILSON, James. *The Politics of Regulation*. Nueva York: Basic Books Publishers, 1980.
- WILLIAMSON, John, comp. *The Political Economy of Policy Reform*. Washington: Institute for Internacionial Economics, 1994.
- WOOD, Dan, y James E. Anderson. "The Politics of U.S. Antitrust Regulation". *American Journal of Political Science* 37 (1993):1-39.
- WORLD BANK-OECD. "La política de competencia en la economía global: una perspectiva latinoamericana". OECD: París, 1996.

Recibido: 16 de febrero de 2005
Aceptado: 4 de noviembre de 2006