

DIRECCIÓN DE ASUNTOS FINANCIEROS Y COMERCIALES
COMITÉ DE COMPETENCIA

Cancela y sustituye al mismo documento del 11 de enero de 2008

Foro Mundial sobre Competencia

LA INTERFAZ ENTRE LAS POLÍTICAS DE COMPETENCIA Y DEL CONSUMIDOR

Nota de antecedentes

- Sesión IV -

Este documento fue preparado como una Nota de Antecedentes por Henry Ergas (Jefe Regional, Asia Pacífico, CRA Internacional; Profesor de la Facultad de Empresas y Economía, Monash University, Australia) y por el Profesor Allan Fels (Decano, The Australia and New Zealand School of Government - ANZSOG). Se presenta para SU ANÁLISIS en la Sesión IV del Foro Global sobre Competencia, que se celebrará el 21 y 22 de febrero de 2008.

JT03239190

El documento completo está disponible en OLIS, en su formato original

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Interrelación de las políticas de competencia y las políticas del consumidor.....	4
3.	Retos emergentes.....	7
3.1	Desarrollos en la forma en que entendemos el comportamiento del consumidor.....	7
3.2	El rol expansivo de los mercados	13
3.2.1	Licencia ocupacional de las profesiones.....	13
3.2.2	Competencia en los servicios sociales	15
3.3	Conclusiones	17
4.	Diseño institucional y retos institucionales	18
4.1	Beneficios de la integración	18
4.1.1	Cartera de instrumentos de las políticas.....	18
4.1.2	Experiencias compartidas	19
4.1.3	Apoyo de la comunidad y rendición de cuentas públicas	20
4.2	Costos de la integración.....	21
4.2.1	Diferencias en la esencia e instrumentación.....	21
4.2.2	Límites sobre la integración en la práctica	23
4.3	Conclusiones sobre cuestiones del diseño institucional	24
5.	Conclusiones.....	25

INTERACCIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE COMPETENCIA Y DE LAS POLÍTICAS DEL CONSUMIDOR: RETOS Y POSIBILIDADES (*)

Nota de antecedentes

1. Introducción

1. El hecho de que las políticas de protección al consumidor y las políticas de competencia sean instrumentos altamente interdependientes de las políticas económicas destinadas a servir a un propósito común para mejorar la eficiencia con la cual opera el mercado, se ha manifestado muchas veces y ha sido ampliamente aceptado. También se ha reconocido ampliamente que algunas veces pueden existir, y de hecho algunas veces existen, tensiones entre estas políticas. Además, en la práctica, existen diferencias en la forma en que operan dichas políticas y la naturaleza del proceso mediante el cual se toman e instrumentan las decisiones. Reconocer estas interdependencias y diferencias nos conduce naturalmente a considerar los arreglos institucionales para estas políticas y, más específicamente, la forma en que debieran ser coordinados.

2. Este documento explora estos temas, estableciendo las principales cuestiones como base para la discusión, sin intentar ser exhaustivo en su tratamiento. Establece los siguientes puntos principales:

- En general, las políticas de competencia y las políticas del consumidor comparten un propósito en común, dependiendo de instrumentos diferentes para lograr dicho propósito. Usualmente, se refuerzan una a la otra; sin embargo, no es poco común que entren en conflicto, por ejemplo, cuando las políticas del consumidor se utilizan en formas que limitan innecesariamente la competencia. También, la introducción de la competencia puede tener lugar sin haber considerado lo suficiente las cuestiones en términos de la protección al consumidor (sección 2);
- Aún cuando estas cuestiones sobre el equilibrio y la coordinación entre las políticas de competencia, por un lado, y las políticas del consumidor, por el otro, no son nuevas, en años recientes han atraído mayor atención por varias razones, entre ellas:
 - Avances en la economía del comportamiento, que ponen énfasis en las limitaciones cognitivas que afectan el comportamiento del consumidor (sección 3.1); y
 - La ampliación de la competencia hacia áreas nuevas y difíciles (sección 3.2), incluidas las profesiones y los mercados de servicios públicos.

Aún cuando estos avances no modifican la función adecuada de las políticas de competencia y las políticas del consumidor, o su respectivo equilibrio, fortalecen la búsqueda de un enfoque coordinado hacia estas áreas de las políticas;

- Ello naturalmente plantea la cuestión sobre la forma en que se puede lograr mejor esta coordinación (sección 4):

* Este documento fue preparado como una Nota de Antecedentes por Henry Ergas (Jefe Regional, Asia Pacífico, CRA Internacional; Profesor de la Facultad de Empresas y Economía, Monash University, Australia) y el Profesor Allan Fels (Decano, The Australia and New Zealand School of Government - ANZSOG).

- Mientras que puedan existir beneficios al integrar la responsabilidad para ejecutar las políticas de competencia y las políticas del consumidor en una única institución, la realidad es que siempre existirán límites sobre la medida y la eficacia de dicha integración.
- Por lo tanto, la naturaleza de las tareas asociadas con estas áreas de las políticas difiere en aspectos importantes; además, las políticas del consumidor implican inherentemente una amplia variedad de instrumentos, muchos de los cuales son específicos de un sector o de una industria y que no se pueden incorporar fácilmente en una sola organización.
- Como resultado de ello, sin importar la postura que se tome sobre el grado adecuado, en su caso, de la integración institucional para el cumplimiento de la ley de las políticas de competencia y de las políticas del consumidor, un objetivo importante sería, como mínimo, garantizar que las autoridades de las políticas de competencia cuenten con la experiencia requerida para supervisar los avances en el diseño y administración de las políticas del consumidor y actuar como defensor de la competencia en el proceso de las políticas del consumidor; igualmente, las agencias de protección al consumidor deben presumiblemente contar, posiblemente, con las habilidades para supervisar y evaluar cuestiones sobre la competencia.
- También es probable que sea importante garantizar que exista dentro del gobierno una entidad que cuente con la supervisión “de todo el gobierno” sobre las políticas del consumidor, y que ejerza dicha supervisión en forma consciente sobre los asuntos de la competencia.
- Es posible que las encuestas periódicas de instrumentos particulares (tales como el otorgamiento de licencias ocupacionales, o restricciones sobre la publicidad) destinadas a revisar si son congruentes con la competencia eficiente tengan un papel importante y útil al estructurar este proceso de coordinación.

2. Interrelación de las políticas de competencia y las políticas del consumidor

3. En general, las políticas de competencia están destinadas a proteger y, cuando corresponde, a ampliar el rango de opciones disponibles para los consumidores. Al mismo tiempo, las políticas del consumidor procuran proteger, y cuando corresponde, mejorar la calidad de dicha opción y garantizar que los consumidores puedan ejercer su opción efectivamente y con confianza en la equidad e integridad de los procesos del mercado.¹

4. Que cada una de estas políticas promueve en gran parte los objetivos de la otra ya se ha ejemplificado.

5. Por lo tanto, en general, el riesgo de desplazamiento que soportan las empresas en los mercados eficazmente competitivos crea incentivos para que estas empresas desarrollen y protejan una reputación como proveedores de buena calidad, lo que les permite garantizar el negocio reiterado y reducir los costos de mercado. Esto disminuye la carga que de lo contrario recaería en las políticas del consumidor, en términos de exigir el cumplimiento de las normas para productos y servicios, ya que las empresas cuentan con sus propios incentivos para satisfacer y superar las expectativas de los clientes. En este sentido, garantizar que el mercado sea eficazmente competitivo puede ayudar a satisfacer una de las preocupaciones centrales de las políticas del consumidor.²

¹ Consulte Muris, T. (2002), “The interface of competition and consumer protection”, observaciones preparadas en la Vigésimo Novena Conferencia Anual del Instituto Fordham Corporate Law Institute sobre la Ley y la Política Antimonopolio; y Sylvan, L. (2004), ‘Activating Competition: The consumer-competition interface’, 12 *Competition and Consumer Law Journal*.

² OCDE (2004), *Identifying and tackling dysfunctional markets*, p. 3.

6. De la misma forma, las empresas que operan en mercados eficazmente competitivos, y que, por lo tanto, pueden esperar atraer a los clientes de las compañías rivales, tendrán incentivos para reducir los costos en los que incurra el cliente si decide cambiar, al informarles sobre las ventajas del cambio y al ayudarles a correr con los gastos excepcionales que implica dicho cambio. El resultado de las empresas que invierten para reducir los costos del cambio incurridos por los clientes de otras empresas puede hacer que la competencia sea más enérgica y reducir la necesidad de las intervenciones de las políticas del consumidor destinadas a reducir los costos del cambio. Aquí también, garantizar una estructura competitiva de suministro pudiera ser una forma eficaz de tratar con lo que de lo contrario, en algunas circunstancias, sería un problema de las políticas del consumidor, es decir, los costos del cambio.

7. Lo mismo se aplica a muchas intervenciones de las políticas del consumidor. Por ejemplo, las políticas que garantizan que la publicidad y las descripciones del producto sean honestas y justificadamente informativas, que los términos contractuales y las obligaciones que implican sean comprensibles y no desmesuradas, y que los consumidores pueden esperar justificadamente que los productos sean seguros y adecuados para el fin al que están destinados, hará que la elección de los consumidores sea una disciplina más efectiva (y por lo tanto, que fortalecerá directamente a la competencia) y obligará a las empresas a competir por sus méritos (más que con base en afirmaciones fraudulentas o engañosas, o términos contractuales injustos).³ De igual forma, las normas de los productos, al facilitar la comparación entre éstos, aumentan la facilidad con la cual los productos de un proveedor pueden sustituir a los productos de otro y concentrar la competencia sobre el desempeño más que sobre las características que no les son esenciales, pueden mejorar directamente tanto la elección de los consumidores como el proceso competitivo.

8. En resumen, cada uno de estos instrumentos de las políticas se pueden utilizar para avanzar en los objetivos que persigue el otro: las políticas de competencia, al mantener los mercados eficazmente competitivos, puede reducir las labores que las políticas del consumidor requieren hacer; las políticas del consumidor, al aumentar la capacidad de los consumidores de ejercer su elección, pueden hacer que los mercados sean más competitivos eficazmente y obligar a las empresas a competir con base en los méritos, respaldando, por tanto, los fines de la política de competencia.

9. Al mismo tiempo, cada uno de estos instrumentos puede crear retos para el otro.

10. Por ejemplo, abrir un mercado que previamente estaba altamente regulado a la competencia pudiera muy bien plantear nuevas cuestiones para la protección del consumidor:

- Muchos países de la OCDE enfrentaron nuevos problemas respecto de la protección a los consumidores como resultado de la liberalización de los mercados financieros que, no importando qué tan beneficiosos pudieron haber sido, expusieron a los consumidores a nuevos riesgos y dificultades.⁴
- De igual forma, la introducción de la competencia en algunos mercados que prestaban servicios públicos (como electricidad y telecomunicaciones) ha creado retos en términos de la regulación de la calidad del servicio y en cuestiones como la administración del abandono de los clientes, quejas de

³ Comisión Europea (2004), 'Identifying and tackling dysfunctional markets', Nota presentada a la OCDE para su análisis en una asamblea conjunta del Comité de Competencia y del Comité sobre la Política del Consumidor, 13 de octubre de 2004, en páginas 2-3.

⁴ Estos retos se analizan en la Secretaría de Australia a la Tesorería en Henry K. (2007), 'Connecting consumers and the economy: The big picture', Discurso de cierre ante el Congreso Nacional de Consumidores, en páginas 7-8, disponible en http://www.treasury.gov.au/ncc/content/download/Presentations/Transcripts/connecting_consumers_and_the_economy.rtf

clientes y desconexión por falta de pago.⁵ También plantea cuestiones sobre la capacidad de los consumidores de comprender lo que, con frecuencia, son complejos esquemas de tarificación, y ejercer una elección entre éstos.

- Finalmente, la liberación de los servicios profesionales plantea preguntas complejas sobre la forma de equilibrar las presiones competitivas (por ejemplo, en términos de tarificación y comercialización, incluyendo publicidad) con la protección de los consumidores en situaciones caracterizadas por asimetrías potencialmente importantes en la información y los considerables costos de los errores.

11. Además, cuando un mercado está más expuesto a la competencia de lo que estaba anteriormente (digamos, debido al retiro de barreras arancelarias) es posible que los incentivos de los participantes en el mercado cambien en formas que originan inquietudes en la protección del consumidor:

- Por ejemplo, es posible que las empresas interesadas en participar en el mercado, al enfrentar a clientes que son móviles, procuren la forma de amarrarlos, incluyendo incorporar sanciones para los clientes por terminar los contratos. Aún cuando dichos arreglos pudieran ser totalmente justificados en algunos casos, en otros también pueden plantear inquietudes tanto para la competencia como para la protección al consumidor.
- Además, en la medida en que una empresa dominante ineficiente se dé cuenta de que perderá su participación en el mercado y tal vez sea desplazada totalmente, es posible que tenga menos incentivos para invertir en activos a largo plazo, como lo es la reputación, y por lo tanto, que esté más dispuesta a sacar provecho de cualquiera los clientes que tenga que estén amarrados o sean vulnerables en otra forma.
- Por otra parte, cuando la empresa dominante haya sido antes una monopolista que operaba en un entorno altamente regulado, es muy posible que tenga muy poca experiencia con la comercialización orientada hacia el consumidor. Especialmente durante las etapas iniciales de la competencia, donde el interesado procura desviar y hacer más lenta la entrada de la competencia y despejar las medidas de protección al consumidor que no hayan sido aún estipuladas, ello puede dar como resultado la tentación de recurrir a tácticas que no sean totalmente congruentes con las prácticas comerciales aceptadas.
- Al mismo tiempo, es posible que el mercado liberalizado atraiga a operadores “pirata” cuyas prácticas inescrupulosas socaven la confianza del consumidor en los mercados, considerados en su totalidad; reduzcan la buena disposición de los consumidores de depender de la información que las empresas en el mercado provean, y, por lo tanto, erosionen los incentivos para que todas las empresas actúen con honestidad. Además, las empresas que actúen con honestidad serán obligadas a correr con costos adicionales al así hacerlo (al intentar señalar a los consumidores la alta calidad de la información que proporcionan), aumentando los precios y reduciendo tanto el superávit de consumidores como de productores.⁶

12. De la misma forma, es posible que las políticas de protección al consumidor, sin importar qué tan bien intencionadas pudieran ser, tengan consecuencias perjudiciales para la competencia, con resultados finales

⁵ Algunos de estos problemas se analizan en Waddams, C. ‘Reality bites – The problems of choice’, y otros documentos que le siguieron, en la mesa redonda de la OCDE (2006) *Roundtable on demand-side economics for consumer policy: Summary report*.

⁶ En un caso extremo, esto da como resultado el llamado problema de los ‘limones’ analizado en Akerlof, G. (1970), ‘The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism’. *Quarterly Journal of Economics* 84 (3): 488-500

contrarios a los objetivos que tanto las políticas del consumidor como las políticas de competencia debieran procurar. Los casos clásicos incluyen prohibiciones sobre publicidad comparativa, normas obligatorias para productos que no incluyen a otros participantes y productos de bajo costo, y requisitos de transparencia y de indicación de precio que facilitan la colusión.⁷

13. En resumen, la relación entre las políticas de competencia, por una parte, y las políticas del consumidor, por la otra, es relativamente compleja. En la mayoría de los casos, una apoya a la otra; pero en algunos casos, en la práctica, se encuentran en tensión o en conflicto.

3. Retos emergentes

14. Las cuestiones que se asocian con la combinación adecuada de las políticas de competencia y las políticas del consumidor recientemente han atraído mayor atención como resultado de los avances sobre la forma en que entendemos el comportamiento del consumidor (analizado a continuación, en el punto 3.1), y en parte como resultado de los cambios en la medida y en la forma en que funcionan los mercados (analizado a continuación, en el punto 3.2).

3.1 *Desarrollos en la forma en que entendemos el comportamiento del consumidor*

15. La economía de protección al consumidor ha recibido un impulso considerable en años recientes, como resultado de los avances en la "economía del comportamiento". Dichos avances han enfatizado el impacto de las limitaciones cognitivas en la elección de los consumidores. De hecho, el campo de la economía del comportamiento es muy amplio, y no es posible ni conveniente analizar dicho campo sistemáticamente en este documento. Sin embargo, considerar algunos aspectos importantes de los resultados de la literatura sobre la economía del comportamiento es útil para ilustrar la forma en que interactúan las políticas de competencia y las políticas del consumidor.

16. Por lo tanto, los economistas han reconocido desde hace tiempo que la información es costosa e imperfecta, de manera que no es posible que los consumidores asignen sus presupuestos de forma que siempre obtengan los productos que prefieren, a los precios más bajos disponibles y, por lo tanto, del proveedor más eficiente. Dicho modelo estándar de la elección racional, de conformidad con condiciones de la información costosa e imperfecta, continúa siendo un instrumento poderoso para entender las cuestiones de las políticas del consumidor y de las políticas de competencia, poniendo en contexto las respuestas adecuadas de las políticas. Lo que añade la "economía del comportamiento" con relación a dicho modelo, es el énfasis sobre lo que parecen desviaciones de la toma racional de decisiones, por lo menos de acuerdo con la definición de las decisiones en el análisis convencional. Aquellas desviaciones de la conducta del "actor racional" pudieran provocar que los consumidores tomen decisiones que parezcan incongruentes con maximizar su bienestar, aún cuando los mercados sean razonablemente competitivos y los costos de la investigación e información no sean particularmente altos. De hecho, algunos de estos resultados sugieren que el aumento en la competencia, en la medida en que conduce a la proliferación de opciones disponibles para los consumidores, pudiera producir pocas ganancias, o nulas, en algunos casos, en su bienestar.⁸

⁷ Se puede consultar un estudio de caso de intervenciones inadecuadas en el mercado de los servicios legales. Consulte la OCDE (2004), *Identifying and tackling dysfunctional markets* en las páginas 6-10.

⁸ Consulte Ergas, H. (2007) "Policy Implications of behavioral economics: the case of consumer protection", *Productivity Commission Round Table on Behavioral Economics*, Melbourne, Australia.

17. Aún cuando muchas de estas conclusiones son sólidas, hablando en términos experimentales⁹, es comprensible que su interpretación sea controversial¹⁰. Lo más importante es que de ninguna manera queda claro que equivalgan a un caso de mayor intervencionismo ("paternalismo") con respecto de las políticas de protección al consumidor en general. Ni tampoco queda claro que estas conclusiones disminuyan el valor o el peso que se le debe otorgar a la protección (y, cuando corresponda, a la promoción) de la competencia. En efecto, alejarse de una dependencia primaria en los mercados competitivos como medio para facultar a los consumidores a tomar decisiones y/o hacia un enfoque en las políticas del consumidor más intervencionista podría implicar importantes costos. Éstos incluirían los costos de los errores de regulación, que son inevitables conforme a un enfoque paternalista, especialmente aquel que implica limitar las opciones de los consumidores.

18. Además, dichos costos necesitan ser sopesados en contra del hecho que, si las limitaciones cognitivas conducen hacia ganancias potenciales del comercio no realizadas, entonces es posible que las mismas empresas tengan incentivos para procurar las formas de lograr dichas ganancias. En otras palabras, es posible que existan soluciones en el mercado para algunas de las pérdidas de bienestar que surgirían de lo contrario de las restricciones sobre la racionalidad individual. En otras palabras, es posible que la competencia y las fuerzas del mercado en sí mismas representen formas importantes de abordar las preocupaciones sobre la eficacia con la cual los consumidores hacen elecciones bastante complejas, debido a que las empresas de los mercados competitivos cuentan con incentivos para ofrecer "soluciones" a los consumidores que les permiten que las ganancias potenciales del comercio sean realizadas en forma más absoluta.

19. Para considerar un solo caso, donde la dificultad básica reside en la fragilidad de la voluntad (por ejemplo, con respecto de los compromisos de ahorro), los productos pueden impulsar dicha búsqueda o por lo menos reducir la dificultad a través de diferentes formas de compromisos previos. Por ejemplo, en Australia, un exitoso esquema de pensión voluntario ofrecido por varios de los principales empleadores a los nuevos empleados dependía de la baja probabilidad de que los consumidores "optaran por excluirse" desde una óptica de opción por omisión, a diferencia de que "optaran por incluirse", es decir, sobre un efecto de dotación. Si los empleados no eligen la "opción de excluirse", el esquema los compromete a pagar una tasa más alta que la tasa obligatoria de la aportación a la pensión.

20. De igual forma, es posible que el "monopolio de la confusión" (al parecer, los intentos deliberados de las empresas para ofrecer a los consumidores elecciones que son confusas, por ejemplo, en términos de que sea difícil comparar los precios con otras ofertas del mercado) sea un problema grave para algunos consumidores. Sin embargo, justo en la forma que algunas empresas pueden intentar ganar clientes al hacer ofertas difíciles de analizar o comparar, otros pueden competir abriéndose camino entre la confusión y ofrecer esquemas de precios simples que atraiga a los consumidores. Los intentos por parte de las empresas interesadas de participar en el mercado para "enredar las cosas" crean incentivos para que uno o más proveedores se distingan al introducir una estructura más simple de precios y, por lo tanto, más atractiva. La experiencia enfatiza lo poderoso que puede ser este mecanismo.

21. Por lo tanto, en muchos países, las etapas iniciales de la desregulación de las telecomunicaciones vieron una proliferación de planes complejos de tarificación, especialmente para el servicio de larga distancia, lo que hacía difícil que los consumidores evaluaran la "relación entre la calidad y el precio". Sin embargo, la tendencia más reciente va hacia una tarificación más simple y clara, con esquemas parecidos a los de una oferta "barra libre" incorporados en múltiples servicios, cuyo uso se ha extendido.

⁹ Consulte en general Guala, F. (2005) *The Methodology of Experimental Economics*. Cambridge University Press.

¹⁰ Por ejemplo, Plott y Zeiller, "Exchange Asymmetries Incorrectly Interpreted as Evidence of Endowment Effect Theory and Prospect Theory?", *American Economic Review*, septiembre de 2007, y Plott y Zeiller, "The Willingness to Pay -Willingness to Accept Gap, the 'Endowment Effect,' Subject Misconceptions, and Experimental Procedures for Eliciting Valuation", *American Economic Review*, junio de 2005, se sugiere que los resultados que parecen ser congruentes con los modelos del comportamiento de elección también son totalmente capaces de ser explicados de acuerdo con los modelos convencionales de elección racional.

22. De igual forma, en la aviación, la competencia entre las líneas aéreas globales tradicionales implicaba una compleja discriminación de precios estructurados con base en restricciones sobre la fecha, el día y la hora del viaje, incluidos hasta la estancia mínima, así como los requisitos para los sábados en la noche. Los márgenes relativamente altos que ello permitía crearon las oportunidades para que entrara la competencia, con líneas aéreas que se basan en valores (tales como SouthWest en los Estados Unidos, RyanAir en Europa y Virgin Blue en Australia) que introducían un esquema de precios mucho más simple en el que no existen restricciones mínimas en la estancia y los precios se determinan principalmente de acuerdo con el tiempo de compra. Al enfrentar esta forma de competencia, las líneas aéreas globales han respondido simplificando en gran medida su propia determinación de precios, facilitando la elección efectiva de los consumidores.

23. También en el negocio al menudeo, las ventas y otras ofertas especiales sirven como formas útiles de discriminación de precios pero aumentan también los costos de investigación del consumidor (de hecho, esa es una parte importante sobre la forma en que la discriminación de precios funciona). Walmart en los Estados Unidos rompió este patrón y adoptó el modelo de "precios bajos todos los días", en el cual los precios se determinan con base en márgenes de ganancia bajos pero estables. Dicho modelo ha sido aceptado ampliamente al nivel internacional, y en los estudios se concluye que las empresas que adoptan este modelo han aumentado considerablemente su participación en el mercado, y en general, su respectiva rentabilidad, mientras que la competencia al menudeo se ha intensificado.¹¹

24. El punto crucial en todos estos casos es que las tecnologías en la toma de decisiones no son simplemente una tarea de los consumidores, también dependen de la acción de las empresas. Las empresas que optimizan al máximo sus ganancias tienen incentivos para explotar las ganancias previstas del comercio, que incluyen mejorar la capacidad de los consumidores de actuar conforme a sus preferencias. Es probable que estos incentivos sean más sólidos para las empresas más eficientes, ya que obtienen más ganancias al reducir los gastos de investigación. En consecuencia, estas empresas pueden y de hecho toman acciones que "interiorizan" los costos y, por tanto, los compensan (hablando en términos de las ganancias perdidas para el giro) y que surgirían, de lo contrario, de las restricciones cognitivas sobre las decisiones de los consumidores. Este aspecto de la dinámica de la competencia en general está ausente del entorno del laboratorio, en el cual se han realizado muchas de las investigaciones de la economía del comportamiento.¹²

25. La respuesta de las empresas a las limitaciones cognitivas que afectan a los consumidores también está ausente en gran parte de los modelos de los mercados caracterizados por "atributos misteriosos", es decir, situaciones en las que algunos consumidores, pero no otros, no están conscientes de los costos ocultos que se asocian con ciertos productos (como cartuchos para impresoras de chorro de tinta y los cargos de banda ancha en habitaciones de hoteles).¹³ En estas circunstancias, es posible que no sea rentable que los productores divulguen

¹¹ Hoch, Stephen J. y Dreze, Xavier y Purk, Mary E. (octubre de 1994), *EDLP, Hi-Lo and Margin Arithmetic*, *Journal of Marketing*, 58; Lal, Rajiv y Rao, Ram (1997), *Supermarket Competition: The Case of Every Day Low Pricing*, *Marketing Science*, 16 (1); Ortmeyer, Gwen y Quelch John A. y Salmon, Walter (otoño de 1991), *Restoring Credibility to Retail Pricing*, *Sloan Management Review*, 55 (12); y Tang, Christopher S. y Bell, David R. y Ho, Tecka-Hua (invierno de 2001) *Store Choice and Shopping Behaviour: How Price Format Works*, *California Management Review*, 43 (2).

¹² Uno de los pocos intentos de imitar los efectos de esta clase de innovación es el documento de Chu, Y. P. y R. L. Chu (1990) "The Subsistence of Preference Reversals in Simplified and Market like Experimental Settings", *The American Economic Review*, vol 80, páginas 902-911. Los autores introducen el arbitraje en un juego de inyección de dinero. Curiosamente, encontraron que aún cuando los sujetos exhiben cambios en las preferencias en ausencia del arbitraje, una vez que se les expone al arbitraje, sus preferencias convergen hacia la congruencia con las normas del "actor racional".

¹³ Consulte Ellison, G. (2005) "A Model of Add-On Pricing", *Quarterly Journal of Economics*, vol 120, páginas 585-638. y Gabaix, X. y D. Laibson (2006) "Shrouded Attributes, Consumer Myopia and Information Suppression in Competitive Markets" *Quarterly Journal of Economics*, vol. 121, páginas 505-540.

los costos ocultos, en tanto los consumidores sofisticados tienen la capacidad de evitarlos al comprar productos que son más baratos debido al “subsidio” que los consumidores ingenuos proporcionan.

26. Aún cuando estos modelos de “atributos misteriosos” sean elegantes y algunas veces provocativos,¹⁴ dependen de sólidas suposiciones. Más específicamente, así como se requiere de suposiciones convencionales y exigentes de racionalidad individual para resolver juegos de este tipo, existe la suposición de que ninguna empresa obtendría una ventaja considerable al tomar primero la iniciativa al desviarse de la estrategia de los "costos ocultos".¹⁵ Esta suposición parece poco congruente con la experiencia que se resumió anteriormente, donde las empresas obtuvieron considerables rentas por su innovación al ser las primeras en explotar las ganancias previas no realizadas del comercio.¹⁶

27. Sugerir que las fuerzas del mercado pueden, por lo menos en parte, corregir algunos de los sesgos y limitaciones asociados con la elección del consumidor no quiere decir que los negocios no procuran explotar esos mismos sesgos y limitaciones. De hecho, es probable que lo opuesto sea el caso, más evidentemente en la comercialización y publicidad para el consumidor que depende de un entendimiento cada vez más sofisticado sobre la forma en eligen los consumidores. Esto hace que sea importante que los reguladores tomen en cuenta dichos sesgos y limitaciones al evaluar la comercialización y publicidad dirigida a los consumidores, especialmente para los productos que tienen consecuencias directas en la salud y la seguridad. Sin embargo, la cuestión sigue siendo que, en la medida en la cual los sesgos y limitaciones cognitivos eviten que los consumidores elijan en realidad de acuerdo con sus preferencias, sin importar cuáles puedan ser dichas preferencias, e independientemente de qué tan bien fundadas pudieran estar, una de las formas en que las empresas pueden procurar garantizar una ventaja competitiva (y obtener beneficios de una realización de ganancias más amplia del comercio) será ayudar a los consumidores a mejorar las decisiones que tomen.

28. En resumen, aún cuando los resultados de la economía del comportamiento pudieran sugerir la necesidad de una respuesta por parte de las políticas del consumidor (en dirección hacia un mayor paternalismo) es posible que, por lo menos algunas de las cuestiones que ésta plantea, sean mejor abordadas a través del proceso competitivo: es decir, al garantizar que las fuerzas competitivas sean efectivas.

29. Aún cuando es importante reconocer estos límites de las inferencias de las políticas adecuadamente extraídos de las conclusiones de la economía del comportamiento, sería un error sugerir que los incentivos del mercado subsanarán todas las limitaciones cognitivas.

30. Desde hace tiempo, los economistas lo han reconocido con respecto de los mercados distorsionados por la tergiversación que, en su forma extrema, equivale al fraude. Así como con todas las asimetrías de información, la tergiversación puede dar lugar a ineficiencias en la asignación (como los giros en los que no se refleja con precisión las evaluaciones de los bienes que son comercializados), así como a ineficiencias productivas (debido al

¹⁴ Consulte, por ejemplo, la aplicación de dicho modelo a las hipotecas residenciales en Campbell, J. Y. (2006) "Household Finance", *The Journal of Finance*, vol. 61, páginas 1553-1603.

¹⁵ Campbell, por ejemplo, asume que las empresas no cuentan con ninguna forma de protección intelectual, o que la protección es tan débil que no existen rentas para el innovador. Además, este tipo de modelo tiende a ser altamente sensible a participaciones precisas de la población de consumidores “sofisticados” e “ingenuos”, a la disposición de pago de estos respectivos grupos de consumidores, y a los costos de investigación.

¹⁶ Curiosamente, con frecuencia los economistas asumen que las empresas no pueden obtener ganancias unilaterales duraderas al desviarse de una estrategia coordinada para fijar los precios, debido a que las estrategias para fijar los precios son fácilmente copiadas. (Esto sustenta el concepto del "equilibrio de respuesta rápida", tal como la que se incorpora en la curva enroscada de la demanda). Sin embargo, en la realidad comercial, concebir e instrumentar las estrategias para fijar los precios es extremadamente complicado, e implica cambios en los sistemas, en la capacitación y facturación, en la contabilidad y en los arreglos de auditoría. En consecuencia, con frecuencia los cambios importantes en las estructuras del precio son muy difíciles de copiar, y especialmente de ser copiados bien y rápidamente.

aumento en los costos de investigación del consumidor, la producción puede ser asignada a empresas menos eficientes, y no más eficientes, y es posible que las empresas desperdicien recursos, sea al mentir o al tratar de establecer la reputación de que dicen la verdad). Desde luego, en un caso extremo (y aún en los modelos convencionales de la elección racional), la mala información aleja lo bueno; ninguna empresa tiene la capacidad o la motivación de hacer una sincera divulgación, y el mercado desaparece.¹⁷

31. Es posible que surjan las mismas cuestiones sobre la eficacia de las propiedades "autocorrectivas" de los mercados, si bien es cierto que probablemente en una forma mucho menos importante, en algunos de los casos analizados en la literatura de las políticas del consumidor que se derivan de la economía del comportamiento.

32. Por ejemplo, aún cuando las soluciones del mercado emergen a problemas tales como el "monopolio de la confusión" o la determinación de precios de "atributos misteriosos", es posible que dichas soluciones se dirijan hacia consumidores más sofisticados (quienes, en cualquier caso, probablemente hubieran experimentado un daño menor), dejando a los demás consumidores expuestos aún.

33. De hecho, se puede argumentar que el aumento de la Internet como canal de comercialización ha agravado el problema de los consumidores vulnerables. En efecto, los canales de comercialización de Internet brindan a las empresas un alcance considerable para diferenciar sus ofertas entre segmentos de consumidores, y en forma más evidente e inmediata, entre los consumidores que son usuarios frecuentes y confiados de la Internet, y aquellos que no lo son. Esto reduce la medida en que los consumidores sofisticados "protegen el precio" de los consumidores no sofisticados. Aún cuando es probable que este problema sea temporal para algunas clases de consumidores que, con el tiempo, se volverán más afectos a utilizar la Internet y por lo tanto se beneficiarán de las características de comercialización que brinda, ellos continuarán por los demás, tales como los intelectualmente discapacitados, los muy ancianos y (por lo menos en países como Australia), importantes sectores de la población indígena. La cuestión que esto plantea para las políticas es si los consumidores más vulnerables serán mejor protegidos a través de los instrumentos generales de las políticas del consumidor, o a través de intervenciones más dirigidas.

34. Además, respecto de algunas de las limitaciones cognitivas que enfatiza la investigación del comportamiento, posiblemente no surjan soluciones en el mercado. Los "bienes que generan adicción" son, potencialmente, un buen ejemplo, ya que es posible que los consumidores, antes de la adicción, no valoren las variantes "no adictivas" lo suficiente para permitirles expulsar las variedades más dañinas del mercado.¹⁸ Aquí también, es probable que los mayores riesgos recaigan sobre los consumidores vulnerables, tales como jóvenes que son vulnerables a la atracción de la publicidad de cigarrillos, alcohol y otros bienes potencialmente adictivos.

35. Dicho lo anterior, se deben tomar precauciones para proteger a los consumidores que son más vulnerables y/o que están deficientemente informados, a fin de no socavar indebidamente las recompensas de los consumidores que invierten en la recopilación de información.

¹⁷ Este es un caso extremo de una selección perjudicial, en el cual el mercado colapsa, de forma que todas las ganancias potenciales del comercio se pierden. Consulte Akerlof G. (1970) "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Journal of Economics* trimestral, vol. 84, páginas 488-500 y Hillier, B (1997) *The Economics of Asymmetric Information*. St. Martins' Press, Inc. New York, N.Y., páginas 46-49. En otras palabras, es observar que una total desconfianza es un equilibrio auto-obligatorio: consulte, por ejemplo, Gambetta, D. (1998) "Concatenations of Mechanisms" en Hedstrom, P. y R. Swedberg (1998) *Social Mechanisms*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, páginas 102-124.

¹⁸ Aunque, para un punto de vista contrario con respecto de los estupefacientes, consulte O'Flaberty, Brendan (2005) *City Economics*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. en el Capítulo 17.

36. Es verdad que existen casos en donde la naturaleza de la información como un bien meramente público significa que la investigación duplicada equivale al desperdicio¹⁹; pero también hay muchos casos en donde la inversión privada en información tiene un valor social, debido a que ayuda a orientar el proceso del descubrimiento del precio en valores fundamentales que cambian continuamente. En estos últimos casos, los esfuerzos que se destinen a mejorar la óptica de los consumidores menos informados pueden reducir el rendimiento que otros consumidores ganan al invertir en información, y por lo tanto perjudicar la calidad del descubrimiento del precio y el bienestar en general.

37. Este intercambio ha sido ampliamente estudiado en el contexto de cuestiones de protección al consumidor en los mercados de valores; baste decir que la mayoría de los economistas ponderaría bastante la necesidad de garantizar que los requisitos de la divulgación no eliminen los incentivos de adquirir información costosa mientras incentivan la participación generalizada en los mercados relevantes.²⁰ Ello no significa que no se deba proteger a los consumidores vulnerables; más bien, significa que la protección debe diseñarse de forma tal que se evite el daño innecesario a los incentivos de aquellos consumidores que están en posibilidad de invertir en información y que lo enfrentan al hacerlo.

38. En resumen, se necesitan tomar precauciones al sacar inferencias generalizadas de las conclusiones de la "economía del comportamiento" sobre la postura de las políticas del consumidor y las políticas de competencia, tanto más dado el hecho de que los reguladores también experimentan limitaciones cognitivas, información defectuosa y otras restricciones sobre la toma de decisiones. Además, en general, continúa la cuestión sobre cuáles de los instrumentos son más adecuados para abordar las imperfecciones del mercado que surgen de las limitaciones cognitivas sobre la capacidad de los consumidores de hacer elecciones complejas.

39. Esto es importante debido a que las conclusiones de la economía del comportamiento parecen tener una importancia obvia en el *diseño* de las intervenciones de las políticas del consumidor, si no es en la determinación de la medida óptima de dichas intervenciones.²¹

40. En otras palabras, es posible que la economía del comportamiento sea aún más valiosa para ayudar a moldear *la forma* en que intervienen las agencias de protección al consumidor, que determinar *si* se debe intervenir. Por ejemplo, los requisitos de etiquetado necesitan tomar en cuenta la forma en que la "sobrecarga de información" pudiera perjudicar la calidad de las decisiones de los consumidores. De igual forma, es posible que la conciencia sobre los sesgos asociados con posturas de dotación o de opción por omisión sea útil para decidir la forma en que se deben estructurar los esquemas que involucran opciones de exclusión (por ejemplo, debido a responsabilidad). Asimismo, es posible que contextualizar los efectos sea importante para diseñar las regulaciones que afectan los materiales de publicidad, por ejemplo, respecto al contenido de grasa y azúcar de los alimentos. Finalmente, la confianza que la investigación de la economía del comportamiento deposita en las pruebas experimentales ha tenido como consecuencia importantes mejoras en la práctica y metodología de la economía experimental; en vista de dichas mejoras, existe un ámbito considerable para que las agencias de protección al consumidor utilicen los experimentos para diseñar los instrumentos de las políticas (por ejemplo, las normas de etiquetado) y tal vez para examinar casos individuales (por ejemplo, al valorar si una publicidad en particular es de hecho engañosa).

¹⁹ Consulte Barzel, Y. (1982) "Measurement costs and the organisation of markets" *Journal of Law and Economics*, vol. 25, páginas 27-48, en donde se analizan estos casos pero se concluye que, cuando se aplican las condiciones pertinentes, los productores tomarán medidas para evitar el desperdicio de una duplicación de investigación.

²⁰ Consulte O'Hara, M. (1995) *Market Microstructure Theory*, Blackwell Publishing, y Harris, L. (2003) *Trading and Exchanges*, Oxford University Press, Oxford, UK. La necesidad de proteger los rendimientos sobre la inversión en información, y la importancia de mantener una combinación de tipos de inversionistas en el mercado, pueden justificar las limitaciones sobre los requisitos de la divulgación, tales como permitir una transparencia reducida (es decir, una divulgación algo reducida y posterior al negocio) para negocios en bloque.

²¹ Consulte en especial Mulholland, J (2007), "Behavioral Economics and the Federal Trade Commission", *Paper for the Productivity Commission Round Table on Behavioural Economics*, Melbourne, Australia.

3.2 *El rol expansivo de los mercados*

41. Fundamentar las conclusiones y los métodos de la economía del comportamiento en el diseño de las intervenciones de las políticas del consumidor podría ser de particular importancia en áreas que en la actualidad se encuentran en la frontera de las políticas de competencia.

42. Durante los últimos quince años se ha presenciado un proceso trascendental en la liberalización tanto en los países de la OCDE como en muchos de los países en vías de desarrollo.

43. En un próximo documento, por ejemplo, se concluye que al considerar a las 57 economías más grandes del mundo a partir de 1970 y desde entonces, *56 de estos 57 países han estado menos regulados durante dicho período*: la única excepción en la tendencia general es Venezuela.²² Dentro de los 21 países del grupo de la OCDE, la mayor disminución en intervenciones para limitar al mercado tuvo lugar en Portugal, seguido por Nueva Zelanda, el Reino Unido y Suecia; entre los otros países avanzados, Israel sobresale. Respecto de los países en vías de desarrollo, entre los países que disminuyeron considerablemente la medida de las intervenciones que limitan al mercado se incluye a México, Egipto, Turquía, India, Brasil, Argentina, Chile y Perú. Además, y lo que es más importante, la diferencia en la medida de la confianza en los mercados entre el grupo de la OCDE y de las otras 'economías avanzadas', por una parte, y de los países en vías de desarrollo y los países antiguamente comunistas por la otra, se ha estrechado considerablemente desde 1970.

44. Este cambio, que en muchos países refleja una mayor apreciación de los méritos de la competencia como un medio para asignar los recursos de la sociedad, también ha creado retos nuevos y significativos para las políticas de competencia y para las políticas del consumidor. Dichos retos han sido más graves en áreas como las empresas de servicios públicos, donde los temas incluyen las dificultades para evitar la eliminación de la incipiente competencia, y las dificultades que enfrentan los consumidores al ejercer su elección en áreas que desde hace tiempo han sido monopolizadas. También existen importantes dificultades en los mercados financieros liberalizados, particularmente para proteger a los consumidores que hacen elecciones que, con frecuencia, son bastante complejas.

45. Más recientemente, se ha analizado el alcance de introducir, y en varios casos se han hecho intentos para introducir de hecho, una mayor competencia en las profesiones y en los servicios sociales (incluidos los servicios de educación, atención médica y cuidado para adultos mayores). Con frecuencia, estos mercados son demasiado complejos para que los consumidores funcionen adecuadamente, tanto más en la medida en que son relativamente nuevos o que cambian constantemente. Además, en algunos casos, es posible que las decisiones que los consumidores toman en estos mercados tengan graves consecuencias, como pudiera ser, obviamente, en la educación, los ahorros para el retiro y la atención médica, pero la calidad del producto y la "relación entre la calidad y el precio" son difíciles de observar y evaluar. De nuevo, todas estas dificultades son más agudas, y potencialmente pudieran ser más susceptibles y de graves consecuencias para los consumidores deficientemente informados o especialmente vulnerables, como las personas de la tercera edad, los enfermos y las personas débiles.

46. Las cuestiones que ello plantea para la interacción de las políticas de competencia y las políticas de protección al consumidor pueden ilustrarse al considerar dos casos: las licencias ocupacionales, especialmente de las profesiones y la introducción de la competencia en el mercado de los servicios sociales.

3.2.1 *Licencia ocupacional para profesiones*

47. En la economía moderna, el término "profesiones" comprende una amplia gama de servicios, que incluyen servicios de contabilidad, arquitectura, legales, médicos, paramédicos, ingeniería, tal vez corredores de

²² Henderson P. D. (2007) "The Uneasy Trend to Greater Economic Freedom" mimeo.

bienes raíces y otras categorías que quizás se combinan con otras ocupaciones como electricistas, plomeros y muchos otros. En la mayoría de los países, si no es que en todos, la entrada a estas ocupaciones está regulada, así como la conducta de aquellos que están autorizados para dedicarse a ellas.

48. La principal justificación de estas regulaciones estriba en las imperfecciones de la información.

49. Por lo tanto, una persona que adquiera bienes o servicios necesita evaluar la calidad de los bienes o servicios. Lo más probable es que la consecuencia de hacer juicios incorrectos (es decir, el riesgo) respecto de un bien relativamente simple con pocas características tenga poca importancia, especialmente cuando los consumidores pueden hacer un estimado razonablemente preciso sobre el valor del bien.

50. Sin embargo, es mucho más difícil que los consumidores evalúen los servicios profesionales. Cinco de las características más importantes de los servicios profesionales tenderán a magnificar la asimetría de la información y sus consecuencias. En primer lugar, en general los servicios no son susceptibles de ser observados antes de la compra, ya que el consumidor no puede inspeccionar un servicio antes de comprarlo en la misma forma directa en que puede hacerlo con la mayoría de los bienes. En segundo lugar, los servicios profesionales son, por propia naturaleza, complejos y con frecuencia requieren de bastante experiencia a fin de prestarlos y ajustarlos a las necesidades del consumidor. Por tanto, es posible que al consumidor se le dificulte evaluar la calidad del servicio antes de comprarlo. En tercer lugar, es posible que la calidad de muchos de los servicios profesionales sea difícil de evaluar aún *después* de que el servicio haya sido adquirido. Por ejemplo, si una persona contrata a un abogado para un litigio que en última instancia no prospera, puede ser difícil que el consumidor sepa con certeza si los servicios legales fueron prestados deficientemente, o si el caso era inherentemente difícil de ganar. En cuarto lugar, muchos consumidores adquieren con poca frecuencia los servicios profesionales; por tanto, no cuentan con compras reiteradas de las cuales puedan valorar la calidad. En quinto lugar, las consecuencias de adquirir servicios profesionales deficientes pueden ser considerables. Por ejemplo, el servicio pudiera representar un desembolso importante para el consumidor y es posible que un servicio deficiente (por ejemplo, una cirugía de bypass) cause un daño grave e irreversible.²³

51. Se pueden utilizar estas características para justificar la regulación destinada a asegurar la calidad. Dichos esquemas están destinados a brindarles a los consumidores un nivel garantizado de calidad en los servicios y, por lo tanto, a reducir los riesgos asociados con la compra de servicios profesionales. En alguna medida, estos esquemas sustituyen la recopilación de investigación e información por parte de los individuos con la recopilación de información y evaluación que se haga mediante algún mecanismo regulador. Es posible que estos arreglos reduzcan el costo de las transacciones para los consumidores y que ayuden a que el mercado funcione eficientemente.

52. Sin embargo, con frecuencia la experiencia también demuestra que estas regulaciones tienen efectos que van más allá de garantizar o procurar garantizar la calidad de los servicios que los consumidores reciben. Estos efectos pueden incluir:

- La *creación de un monopolio*, debido a la reserva exclusiva del trabajo y de las actividades de la profesión, aunado al hecho que pudiera existir una mayor división del trabajo debido a la reserva exclusiva del trabajo a ciertas categorías de dicha profesión, por ejemplo, la cirugía plástica, que debe ser ejercida únicamente por “cirujanos plásticos”.
- El establecimiento de *restricciones anticompetitivas para ingresar* a una profesión mediante un acuerdo de certificación o acreditación, o mediante restricciones a la entrada de un extranjero o de una persona de otra región de ese país;

²³ Consulte Allan Fels, David Parker, Blair Comley y Vishal Beri (2001) “Occupational Regulation”, en *Anticompetitive Impact of Regulation*, eds Guiliano Amato, Laraine L. Laudati, Edgar Elgar, páginas 104 a 115.

- La imposición de *restricciones anticompetitivas sobre el comportamiento*, por ejemplo, respecto de los precios, o la publicidad o la ética; y
- También pudieran existir *formas particulares de conducta anticompetitiva*, por ejemplo, acuerdos para fijar precios y boicots colectivos que, en caso de realizarse en otros mercados, serían una evidente violación a las leyes de competencia.

53. En vista de estas consecuencias, el mayor reto de las políticas es encontrar formas para abordar las legítimas inquietudes que se relacionan con la necesidad de garantizar la calidad, y crear al mismo tiempo el ámbito para que las fuerzas competitivas operen aún más de lo que lo han hecho tradicionalmente. Ello, por necesidad, implicará una estrecha combinación coordinada de las políticas de competencia y de los instrumentos de protección al consumidor:

- Las herramientas de las políticas del consumidor deben buscar planteamientos que sean efectivos para proteger a los consumidores y que al mismo tiempo no restrinjan indebida o innecesariamente a la competencia; mientras que
- Las políticas de competencia deben centrarse en el objetivo de garantizar que, con sujeción al establecimiento de las garantías adecuadas para proteger al consumidor, se permita a la competencia funcionar donde ésta pueda, incluyendo la eliminación de restricciones injustificadas a la entrada y a la conducta competitiva.²⁴

3.2.2 Competencia en los servicios sociales

54. También surge una necesidad similar de coordinar estrechamente las políticas de competencia y las políticas del consumidor en un intento para introducir las fuerzas del mercado, o fuerzas similares, en los servicios sociales tradicionales.

55. Por tanto, como se mencionó anteriormente, varios de los países de la OCDE han tomado medidas para ampliar la opción de los consumidores en los servicios sociales que los gobiernos prestaban tradicionalmente.²⁵ Se han hecho intentos similares en varias de las economías en vías de desarrollo, incluyendo Colombia (que recientemente dirigió un programa que ofrecía becas a estudiantes para asistir a escuelas privadas)²⁶, Chile²⁷ e Indonesia²⁸. Además, el Banco Mundial ha enfatizado la aportación que la competencia dentro del suministro de servicios (como servicios de educación y atención médica) puede brindar a fin de garantizar el uso eficiente de los recursos limitados que los países en vías de desarrollo tienen para invertir en la infraestructura social.²⁹

²⁴ La experiencia en Australia en este aspecto se analiza en Allan Fels (2006) "The Australian Experience Concerning Law and the Professions" en Ehlermann (ed.) *Competition Law and the Professions*, European University Institute, Florencia.

²⁵ Para conocer una perspectiva general, consulte Lundsgaard, J. 2002, 'Competition and efficiency in publicly funded services', Estudios Económicos de la OCDE, disponible en el sitio <http://www.oecd.org/dataoecd/42/36/22027701.pdf>

²⁶ Angrist, J. y otros 2002, 'Vouchers for private schooling in Colombia: Evidence from a randomized natural experiment', *American Economic Review* 92(5).

²⁷ Hsieh, Chang-Tai y Urquiola, Miguel S., "When Schools Compete, How Do They Compete? An Assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program" (octubre de 2003). Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER, por sus siglas en inglés) No. W10008

²⁸ Bedi, A. y A. Garg 2000, 'The effectiveness of private versus public schools: The case of Indonesia', *Journal of Development Economics* 61(2).

²⁹ Hanushek, E. y L. Wolfmann 2007, *Education quality and economic growth*, Banco Mundial, páginas 20-21.

56. Aún cuando estos intentos pueden potencialmente mejorar en gran medida la eficiencia con la cual se prestan dichos servicios,³⁰ también plantean importantes cuestiones tanto para las políticas de competencia como para las políticas del consumidor.

57. Por ejemplo, aún cuando desde hace tiempo en la mayoría de los países hay escuelas que no son dirigidas por el gobierno, con frecuencia, la capacidad de los padres de ejercer su elección dentro del sistema público se ha limitado a reglas que asignan a los niños a una escuela en particular (por lo general, con base en su lugar de residencia). Al mismo tiempo, las normas del financiamiento limitan la medida en que los subsidios públicos a las escuelas siguen el flujo de los estudiantes, distorsionando la competencia tanto dentro del sistema público (en la medida en la que las escuelas que consiguen estudiantes no consiguen un financiamiento equiparable) y entre el sistema público y el sector no gubernamental. Brindarles a los padres opciones más amplias y hacer que el flujo de los ingresos para las escuelas dependa más de dicha elección pudiera representar una manera poderosa de aumentar la respuesta del sistema educativo a las preferencias de los padres.³¹

58. Sin embargo, obtener dichos beneficios y garantizar que en última instancia se beneficie a los estudiantes y a la sociedad, implica un sin número de cuestiones en el diseño de las políticas. En la medida en que las escuelas se muevan hacia el área de la competencia, se necesitan abordar difíciles cuestiones sobre la divulgación de información (que es vital para ejercer la elección, pero que pudiera distorsionar los incentivos que enfrentan los maestros y los administradores de las escuelas)³², sobre el intercambio de información y la cooperación entre las escuelas, y sobre qué tan conveniente sería reconciliar el intercambio de información con la competencia efectiva.³³

³⁰ Hanushek, E. y L. Wolfsmann 2007, *Education quality and economic growth*, Banco Mundial, páginas 20-21; M Harrison 2004, *Education Matters: Government, Markets and NZ Schools*, NZBR, Wellington; C. Hoxby 1994, 'Do Private Schools Provide Competition for Public Schools?', Documento de trabajo de la NBER No. W4978. S Bradley y J. Taylor 2002, 'The Effect of the Quasi-market on the Efficiency-equity Trade-off in the Secondary School Sector', 54 *Bulletin of Economic Research* páginas 295-314; E. Hanushek, y S. Rivkin 2003, 'Does Public School Competition Affect Teacher Quality?', *The Economics of School Choice*; G. Colmes, J. DeSimone y N. Rupp 2003, 'Does School Choice Increase School Quality?' Documento de trabajo de la NBER No. W9683 mayo; y P. Bayer y R. McMillan 2005, 'Choice and Competition in Local Education Markets', Documento de trabajo de la NBER No. W11802.

³¹ Consulte Burgués, S., C. Propper y D. Wilson 2004, 'The impact of choice in education and health: a review of economic literature', Centre for Market and Public Organisation, particularmente en las páginas 15-23. Dichas consideraciones son igualmente importantes para las economías en vías de desarrollo cuando, como se mencionó anteriormente, existe un gran cantidad de experimentos sobre las políticas; consulte, por ejemplo, Patrinos, H. 2006, 'Public- Private Partnerships: Contracting Education in Latin America', World Bank; Barrera-Osorio, F.2007. "The Impact of Private Provision of Public Education: Empirical Evidence from Bogota's Concession Schools", Banco Mundial; y Patrinos, H. y S. Sossale (eds) 2007, 'Mobilizing the Private Sector for Public Education: A View from the Trenches', Banco Mundial.

³² Al revisar la literatura económica, en el trabajo de Burgess, S., C. Propper y D. Wilson de 2004 'The impact of choice in education and health: a review of the economic literature', Centre for Market and Public Organisation se concluye que (página 16): "Para que la elección opere, el lado de la oferta debe estar receptivo a (los cambios en) la demanda. Pero la forma que toman estas respuestas depende del tipo de medición del desempeño utilizado y los incentivos que se crean con ello. Si la elección de los padres se basa en la información contenida en las medidas del desempeño, las escuelas deben tener el incentivo de mejorar el desempeño medido. Esto no significa necesariamente una mejora en los resultados reales ...Las medidas diferentes del desempeño se pueden conformar a los diferentes objetivos de rendición de cuentas y de facilitar un programa de elección". La influencia de establecer objetivos y divulgar información sobre los prestadores (y las consecuencias no planeadas que pudieran tener lugar) se analizan en Hood, C. (2006) "Gaming in Targetworld", *Public Administration Review*, 66(4), 515.

³³ Esto se ilustra con los casos del Reino Unido y los EE.UU., en donde las escuelas y universidades privadas han experimentado investigaciones o demandas por conductas presuntamente anticompetitivas debido al intercambio de información y prácticas cooperativas. En el Reino Unido, las escuelas privadas fueron investigadas a fines de 2006 por intercambiar información sobre las cuotas futuras (consulte la Resolución de la Oficina de Transacciones Equitativas (*Office of Fair Trading*) del Reino Unido No. CA98/05/2006, 'Exchange of information of future fees by certain independent fee-paying schools', 20 de noviembre de 2006. En los EE.UU., en 1993, el gobierno federal impugnó con éxito el acuerdo entre universidades que limitaba la competencia en la distribución de ayuda financiera a

59. Observamos cuestiones similares en los servicios de atención médica. En particular, en los países que experimentan el rápido envejecimiento de la población³⁴, las cuestiones más importantes para garantizar una prestación eficiente de servicios de atención médica han cambiando. Aún cuando la prestación de atención médica para afecciones agudas sigue teniendo una importancia obvia, cada vez se pone mayor énfasis en el tratamiento de afecciones crónicas (así como en la asignación de recursos), tales como las diferentes discapacidades asociadas con la edad (por ejemplo, demencia), así como aquellas asociadas con la obesidad y otras enfermedades originadas por el "estilo de vida".³⁵ Estas son formas de atención médica en donde la elección de los consumidores (o de sus familias) puede ser particularmente importante, debido a que la atención en sí misma puede implicar una elección *de facto* sobre las condiciones de vida (como en el caso, por ejemplo, de atención médica en residencias de adultos mayores) y/o debido a que los incentivos y la motivación de los pacientes importa mucho en la eficacia del tratamiento (como en el tratamiento de afecciones del estilo de vida).

60. Sin embargo, no es fácil hacer que la elección funcione bien en estas áreas; como con las escuelas, ello implica cuestiones difíciles sobre la divulgación de información y los derechos y obligaciones de los consumidores, así como cuestiones difíciles sobre la forma en que la competencia entre proveedores pudiera ser conciliada con los objetivos sociales más amplios que también se están persiguiendo. Aquí también diferentes formas de experiencia -de los practicantes de salud, especialistas de las autoridades de competencia y de los expertos en protección al consumidor- necesita centrar la atención en el diseño de los instrumentos del mercado (o similares a los del mercado).³⁶

3.3 Conclusiones

61. En resumen, las cuestiones que se asocian con la interacción entre las políticas de protección al consumidor y las políticas de competencia han recibido mucha atención en años recientes, y parte de dicha atención viene de las conclusiones de las investigaciones sobre las limitaciones inherentes a la calidad y eficacia de la elección de los consumidores. Sería prematuro, y probablemente incorrecto, concluir de estos estudios que se debe depender menos de la elección de los consumidores en un mercado competitivo como un mejor medio para promover la eficiencia y el bienestar social. Sin embargo, tienen importantes implicaciones en el diseño de las políticas, más evidentemente en las medidas de protección al consumidor. En tanto, las políticas de competencia y las políticas del consumidor se amplíen hacia nuevas áreas, tales como los mercados emergentes para los servicios sociales que los gobiernos tradicionalmente prestaban, las lecciones de dicha investigación necesitarán ser consideradas en su totalidad.

través de un acuerdo que adjudicaba la ayuda únicamente con base en la necesidad a través de una fórmula común; consulte el caso *United States v Brown Univ.* 5F.3d 658.

³⁴ El caso de Australia ilustra la tendencia más amplia de la OCDE. Por lo tanto, de acuerdo con las proyecciones demográficas actuales, el número de australianos de 85 años de edad y mayores aumentará de 330,000 en 2006 a 580,000 en 2021 y a más de 1.6 millones en 2051; consulte, en general, Ergas, Henry y David Cullen (2007) *Providing and Financing Aged Care in An Aging Society*, (en imprenta) disponible en www.greenwhiskers.com.au.

³⁵ Extrapolando, de tendencias similares en los EE.UU., consulte Reynolds, S. L., Y. Saito y E. M. Crimmins, 2005, 'The Impact of Obesity on Active Life Expectancy in Older American Men and Women', *The Gerontologist*, vol. 45, páginas 438-444. Consulte Ergas, Henry y David Cullen, *ibid*, el análisis sobre tendencias en las enfermedades crónicas y sus implicaciones para la previsión y elección en atención médica a adultos mayores.

³⁶ Una buena investigación del impacto sobre la elección del consumidor en los mercados de atención médica se encuentra en el trabajo de 2004 de Burgess, S., C. Propper y D. Wilson, 'The impact of choice in education and health: a review of the economic literature', Centre for Market and Public Organisation, páginas 25-33.

4. Diseño institucional y retos institucionales

62. El análisis anterior enfatiza la interdependencia que existe entre las políticas de la competencia, por una parte, y las políticas del consumidor, por la otra, así como la naturaleza compartida de los objetivos que persiguen. También enfatiza la forma en que se combinan en el diseño de las políticas, más evidentemente cuando la competencia se amplía hacia nuevas áreas. Esto conduce naturalmente hacia la consideración de los acuerdos institucionales para las políticas de competencia y las políticas del consumidor, incluyendo la pregunta de si deben ser "albergadas" dentro de una única institución.

63. Existen tantos beneficios como costos al poner a las políticas de competencia y a las políticas del consumidor dentro de una única institución. Consideraremos primero los beneficios, y posteriormente haremos una evaluación de los costos.

4.1 Beneficios de la integración

64. Existen tres ventajas principales al integrar la responsabilidad primaria de las políticas de competencia y las políticas del consumidor dentro de una única institución. Éstas son:

- Beneficios al considerar a las políticas de competencia y del consumidor como instrumentos que pueden ser combinados flexiblemente y, en forma más general, administrados dentro de una única cartera de instrumentos de las políticas;
- Beneficios al desarrollar y compartir la experiencia dentro de estas dos áreas; y
- Beneficios en términos de una visibilidad más amplia en la comunidad y entendimiento de ésta de aspectos relacionados con la competencia y el consumidor.

4.1.1 Cartera de instrumentos de las políticas

65. Al mantener a los mercados eficazmente competitivos, las políticas de competencia pueden reducir la labor que necesitan hacer las políticas del consumidor; de igual forma, las políticas del consumidor, al mejorar la capacidad de los consumidores para ejercer su elección, pueden ayudar a que los mercados sean más eficazmente competitivos y obligar a las empresas a competir con base en los méritos, respaldando con ello los objetivos de las políticas de competencia. Esta interdependencia es importante, debido a que significa que pudiera existir un ámbito de sustitución entre estos instrumentos. Como consecuencia, incorporar los instrumentos dentro de una única institución pudiera permitir que se persiguieran ambos objetivos con un costo neto más bajo (o en forma equivalente, con una ganancia neta mayor), ya que el instrumento de menor costo se utiliza de hecho en cada situación.

66. Por ejemplo, en general, las políticas de competencia, además de prohibir la conducta anticompetitiva, tienen un alcance relativamente bajo para hacer que los mercados sean más estructuralmente competitivos de lo que podrían ser; además, las políticas que procuran "desconcentrar" los mercados oligopolísticos, sea mediante desinversiones obligadas, o al subsidiar o ayudar en otra forma la entrada, con frecuencia son polémicas y pareciera que imponen costos que superan los beneficios. En este sentido, las autoridades de competencia pudieran contar con menos medios para modificar el lado del suministro de los mercados, a fin de hacer que la competencia sea una disciplina mucho más efectiva. Sin embargo, en estos casos, la acción del lado de la demanda del mercado pudiera ser una alternativa efectiva: por ejemplo, si se mejora la información al consumidor, o se reducen los costos del cambio, se hace que la demanda que cada empresa enfrenta sea más elástica, lo que en general creará

incentivos para que cada empresa determine sus precios más agresivamente en cualquier estructura de mercado dada.³⁷

67. El valor de considerar estos instrumentos dentro de una cartera común de herramientas se acentúa debido al hecho de que las políticas del consumidor con frecuencia se pueden ajustar a las necesidades de los mercados en particular, en formas que serían imposibles y/o inadecuadas para las políticas de competencia. Por ejemplo, no sería conveniente contar con un juego específico de instrumentos de las políticas de competencia que se aplicaran a (como ejemplo) la electricidad al menudeo; sin embargo, las cuestiones particulares que se asocian con la mejora de la información al consumidor en dicho mercado pudieran ser muy bien abordadas adecuadamente a través de los instrumentos de las políticas del consumidor (como campañas de información) específicos para el mercado en cuestión. En este sentido, aún cuando las políticas de competencia son, por naturaleza, un instrumento relativamente categórico, es posible que las intervenciones del lado de la demanda de los mercados aborden las especificidades de la industria en una forma más detallada.

68. Al mismo tiempo, administrar estos instrumentos en una cartera común pudiera ser una forma eficaz de identificar, y por lo tanto, evitar o reducir las incongruencias entre las posturas de las políticas. Por ejemplo, es posible que las normas obligatorias de los productos limiten la competencia al restringir la entrada de productores con bajos precios y con baja calidad. Es más probable que dicha consecuencia perjudicial se descubra y que motive una acción correctiva en una institución que también esté en sintonía con el objetivo de promover la competencia, y cuyas funciones la llevan a realizar investigaciones de competencia a través de una amplia gama de mercados, que en una institución que no lo esté. Por lo general, al garantizar que cada mercado y que los instrumentos que se centren en éste sean considerados en su totalidad en términos del funcionamiento tanto del lado de la oferta del mercado y del lado de la demanda, se podrá controlar mejor el riesgo de que se utilicen una serie de políticas para debilitar a las otras.

4.1.2 *Experiencias compartidas*

69. En particular, pero no sólo en las economías más pequeñas, es probable que el cúmulo de experiencia disponible para el sector público al analizar cuestiones complejas de las políticas que tengan que ver con la estructura y el funcionamiento de los mercados sea muy limitado. Ya que las políticas del consumidor y las políticas de competencia recurren a tipos similares de experiencias, administrar las experiencias que existen dentro del marco de una única institución pudiera permitir que dicha institución las utilizara en forma más eficiente.

70. Al mismo tiempo, dicha administración integrada pudiera brindar oportunidades para el desarrollo profesional en las que los individuos son expuestos tanto a las cuestiones de las políticas de competencia como las cuestiones de las políticas del consumidor y desarrollan una comprensión detallada de éstas. Esto es particularmente importante cuando se requieren los análisis que consideren en forma global tanto el lado de la oferta como el lado de la demanda de los mercados.

71. Por ejemplo, es posible que sea difícil comprender lo que (visto desde el punto de vista de la oferta) pudieran parecer acuerdos restrictivos indebidos, sin comprender la forma en que opera el lado de la demanda de un mercado. Los acuerdos mediante los cuales las aseguradoras “dirigen” a los clientes hacia proveedores particulares de servicios de reparación de accidentes (al requerir que los consumidores utilicen únicamente a los

³⁷ Este no es siempre el caso. Por ejemplo, en un mercado que crece rápidamente, los costos del cambio pudieran inducir a las empresas a ofertar más agresivamente a los clientes, a fin de beneficiarse de efectos posteriores de protección a largo plazo. Reducir artificialmente los costos del cambio en dicho mercado pudiera atenuar la competencia de precios, por lo menos en la fase de crecimiento. Sin embargo, la competencia reducida en la fase de crecimiento pudiera compensarse con una competencia más intensa una vez que el tamaño del mercado se haya estabilizado. En consecuencia, aún en estos casos, existe una disyuntiva entre los costos del cambio y la competencia.

talleres de reparación designados) son un buen ejemplo. Pudiera parecer que dichos acuerdos restringen la competencia de los servicios de talleres de reparación. Sin embargo, su principal justificación yace en la forma en que limitan los problemas del riesgo moral que de lo contrario surgirían en el mercado de los talleres de reparación. Estos problemas de riesgo moral surgen debido a que los consumidores no corren con todos los costos de los servicios de reparación, en tanto que es difícil observar la calidad de las reparaciones. Al limitar aparentemente la elección del consumidor, la aseguradora puede reducir los costos y aumentar la calidad directamente, y proporcionar incentivos para que los talleres de reparación compitan con base en el costo y en la calidad, más que explotar a los consumidores y a las aseguradoras. Una comprensión detallada sobre la forma en que los consumidores se comportan en situaciones como estas obviamente es útil para analizar adecuadamente lo que podría parecer como una restricción indebida sobre la competencia.

72. De igual forma, el entendimiento sobre las cuestiones de las políticas y los instrumentos del consumidor es importante para evaluar los posibles cambios en la estructura del mercado como aquellos relacionados con fusiones propuestas. En su forma más simple, es posible que saber que una industria en la cual los consumidores han experimentado problemas persistentes con los términos y condiciones del servicio ayude a analizar las afirmaciones sobre la forma en que los mercados pertinentes han operado en el pasado, y la forma en que pudieran operar en el futuro. Por ejemplo, si los consumidores normalmente enfrentan altos costos de información, la estructura del mercado posterior a la fusión pudiera ofrecer a los consumidores un ámbito más amplio para ser explotado, particularmente si la competencia posterior a la fusión dependiera en gran medida de la nueva entrada o la expansión de proveedores relativamente pequeños y tal vez poco conocidos. Al mismo tiempo, la conciencia directa sobre dichas cuestiones del consumidor puede ayudar a moldear recursos que pudieran, por ejemplo, incluir la divulgación de información o requisitos para ofrecer los productos por separado.

4.1.3 Apoyo de la comunidad y rendición de cuentas públicas

73. Finalmente, es posible que existan beneficios en términos del apoyo de la comunidad y de la rendición de cuentas públicas.

74. En lo que respecta al apoyo en la comunidad existe una apreciación natural del valor y la de importancia de la protección al consumidor. Al vincular las actividades de las políticas de competencia con el programa de protección al consumidor, y al explicar los vínculos entre sus decisiones conforme a las políticas de competencia y la promoción de los intereses del consumidor, las autoridades de competencia pueden aumentar la aceptación pública de las políticas de competencia. Esto pudiera ser particularmente importante en los países en donde las políticas de competencia se han desarrollado recientemente, y donde existe poca comprensión sobre la importancia, el papel y la esencia de las políticas de competencia. Es probable que las decisiones potencialmente debatibles (tales como aquellas que implican la oposición a fusiones entre empresas nacionales poderosas) se puedan tomar y respaldar más fácilmente si se pueden explicar claramente como parte de una misión más amplia destinada a proteger y a promover los intereses de los consumidores.

75. Al mismo tiempo, por lo menos en algunos países, ha sido difícil para la protección al consumidor obtener un grado más alto de prioridad política y, de hecho, de apoyo dentro de las elites administrativas y burocráticas. Esto ha comprometido tanto su acceso al financiamiento continuo como su capacidad de atraer a los elementos más ambiciosos del servicio público. En comparación, en general, las autoridades de las políticas de competencia que cuentan con buenos recursos son consideradas como un componente importante de una administración económica sólida. Además, la experiencia adquirida trabajando como autoridad de competencia pudiera ser el paso más indicado para los profesionales jóvenes con talento. Las autoridades de competencia que tengan mayor acceso a recursos humanos y financieros podrán ampliar más fácilmente la protección al consumidor en países en donde las dos áreas de las políticas comparten un hogar común.

76. Así como se han obtenido estos beneficios en la sustentabilidad, integrar las misiones podría conducir hacia una mejora en la rendición de cuentas públicas. Las políticas de competencia tienden hacia un ámbito que incluye a la economía entera, y las acciones individuales y las decisiones de las autoridades de competencia tienen un amplio interés para las comunidades de negocios, legales y académicas, ya que son vistas como antecedentes que pueden ampliarse más allá de las empresas e industrias directamente involucradas en dichas acciones y decisiones. En consecuencia, la conducta de las autoridades de competencia con respecto de sus funciones de competencia está sujeta a una supervisión bastante cuidadosa y efectiva, que ayuda a garantizar que las agencias operen de acuerdo a niveles razonables de calidad.

77. En comparación, algunas veces las políticas del consumidor son altamente específicas para la industria, e implican además muchas decisiones que individualmente generan muy poco interés en términos de la economía en general. Esto puede conducir hacia una situación en la cual relativamente pocos actores sociales tienen la motivación o la capacidad de supervisar cuidadosamente las decisiones de las agencias especializadas en las políticas del consumidor. La ausencia de esta supervisión estrecha puede dar lugar a una falla de regulación, en la que la agencia en cuestión sea captada ya sea por la ideología de la protección al consumidor, sin apreciar debidamente los costos que la regulación impone, o por las empresas reguladas, que tienen interés en utilizar la protección al consumidor para crear barreras respecto de la entrada y la expansión de nuevos actores. Es probable que estos riesgos sean menores en una entidad que también tenga las funciones de las políticas de competencia, tanto debido a la cultura interna de dicha entidad como al estrecho escrutinio que dicha entidad atraerá naturalmente.

4.2 *Costos de la integración*

78. Aún cuando la integración de las instituciones de las políticas de competencia y de las políticas del consumidor pudiera ser beneficiosa, también tiene costos, que surgen de las diferencias inherentes en la esencia e instrumentación de estos instrumentos, y de los obstáculos que dichas diferencias crean en la práctica para lograr la absoluta integración de las políticas.

4.2.1 *Diferencias en la esencia e instrumentación*

79. Aún cuando las políticas del consumidor y las políticas de competencia compartan objetivos comunes, los instrumentos específicos de los que dependen difieren, así como el contexto en el cual la instrumentación de las políticas tiene lugar.

80. Por lo tanto, en general, las políticas de competencia se instrumentan mediante la ejecución de las leyes de competencia, lo que implica una combinación de procedimientos administrativos (como los que se utilizan para la autorización de fusiones, y en la autorización (autorización administrativa) de contratos) y litigios ante juzgados y tribunales. Normalmente, el número de casos es relativamente pequeño, en donde, con frecuencia, los casos individuales son muy vastos, hablando en términos absolutos. Además, con frecuencia la interacción directa con el público es bastante limitada, en donde gran parte del flujo de información tiene lugar a través de procesos altamente formalizados, como presentaciones de información y desahogo de pruebas documentales. Estas características del flujo de trabajo influyen considerablemente sobre la estructura y la conducta de las agencias, incluidas las de capacitación del personal, los tipos de habilidades y las trayectorias profesionales que contribuyen al avance, y a la asignación del tiempo y la atención del personal de mayor rango.

81. En comparación, las políticas del consumidor son inherentemente más variadas en sus instrumentos, forma y esencia. Con respecto de los instrumentos, mientras que las políticas del consumidor cuentan con un elemento de ejecución convencional (que está más marcado con respecto de la conducta engañosa y abusiva), también comprenden pesos y medidas, calidad de productos y normas de seguridad, códigos de conducta de la

industria, la regulación del comportamiento en profesiones individuales y del procurador del consumidor, y mecanismos para la resolución de disputas. Aún cuando existen algunos instrumentos importantes que incluyen todos los ámbitos de la economía, en general son paralelos a un amplio rango de instrumentos específicos al sector o al mercado. Estos dependen de una amplia gama de instrumentos de ejecución y, en algunos casos (tal como la información y educación del consumidor) son formas muy “suaves” de regulación. Además, el proceso de formación e instrumentación de las políticas tiende a ser, en sí mismo, muy variado y abierto en muchos aspectos, que comprende una participación importante y directa con el público, un número de casos que implica muchos casos pequeños individuales, y una aportación importante a la industria en el diseño de las políticas. A su vez, estas características trazan un mapa para el proceso de las políticas mucho más descentralizado, en términos de la gama de actores involucrados, y mucho más localizado geográficamente que lo que sería la formación y la ejecución de las políticas de competencia.

82. Un resultado de estas diferencias es que es posible que sea difícil que las políticas del consumidor, al integrarse con una agencia que también es responsable de las políticas de competencia, atraigan la atención que merecen. La naturaleza altamente variada del número de casos de las políticas del consumidor, y el hecho de que muchos casos de las políticas del consumidor son relativamente pequeños y atraen poco interés, hablando en términos absolutos (aún cuando pudieran ser muy importantes para los consumidores individuales), puede hacer que las políticas del consumidor reciban menos atención y apoyo de los altos ejecutivos de lo que debieran. El hecho de que gran parte de las políticas del consumidor impliquen la interacción descentralizada con otras agencias y niveles territoriales del gobierno puede inducir la tendencia a delegar el trabajo a ejecutivos de menor rango y a no brindarles el financiamiento, los recursos y el perfil que las políticas de competencia garantizan invariablemente con su flujo continuo de alta visibilidad, gran escala y litigios.

83. Estas cuestiones surgen de las diferencias en la naturaleza de los instrumentos y tareas que los instrumentos de estas respectivas políticas implican; desde luego, en teoría, esto puede cambiar.

84. En particular, es posible que existan beneficios al consolidar las políticas del consumidor en términos de otorgarles una base legal e institucional más unificada, y en ese aspecto al hacerlas, de alguna forma, más similares a las políticas de competencia. De hecho, en una revisión muy reciente de las políticas australianas del consumidor, la Comisión de Productividad (que asesora al gobierno australiano sobre cuestiones que afectan la eficiencia de la economía) ha recomendado que sería mejor depender de la ley genérica más que recurrir a la regulación específica de la industria al tratar muchos de los problemas de los consumidores.³⁸ En efecto, dicha dependencia en la ley genérica:

- Facilita la congruencia en el enfoque entre los consumidores y los mercados;
- Permite que los reguladores aborden los problemas incipientes sin necesidad de nuevas leyes; una característica especialmente importante, dado que muchos de los mercados de consumidores evolucionan rápidamente;
- En general, evita los problemas de líneas divisorias y de lagunas en la cobertura de regulación que pudieran surgir; e
- Impone relativamente menores costos sobre la mayoría abrumadora de los proveedores que hacen lo correcto por los consumidores.

85. En contraposición con dichos beneficios, la regulación del consumidor específica para la industria procura explícitamente evitar ciertos comportamientos, más que depender del efecto disuasivo de la amenaza de acciones

³⁸ Comisión de Productividad (2007) *Review of Australia's Consumer Policy Framework: Draft Report*, Canberra.

judiciales por violaciones de la ley general, y la posible responsabilidad por indemnización. Es más probable que su uso, así lo observa la Comisión de Productividad, sea más conveniente cuando:

- El riesgo de perjuicio al consumidor es alto y/o si el perjuicio experimentado cuando las cosas fallan es potencialmente considerable y posiblemente irremediable. (Dichas consideraciones son la razón principal por la cual se utilizan regulaciones específicas en las áreas de atención médica y de crédito al consumidor);
- Es difícil medir la idoneidad y calidad de los servicios antes, o aún después, de la compra (la base aparente de muchos otros regímenes de certificación de profesionales); y/o
- La naturaleza técnica de un producto o servicio facilita que el regulador evalúe las violaciones de la conducta apropiada en contra de algunas normas 'objetivas'.

86. Estas consideraciones están bien hechas y, por lo menos en lo que respecta a Australia, sugieren los beneficios de colocar una carga un poco mayor en el logro de los objetivos de protección al consumidor a través de instrumentos legales que comprendan a toda la economía. Sin embargo, aún con esta intención, es muy probable que continúen las diferencias principales que se observaron con anterioridad entre la naturaleza de las tareas, las habilidades y los procesos implicados en las políticas de competencia por una parte, y las políticas del consumidor, por la otra.

87. Ello, a su vez, crea dificultades prácticas al procurar administrar ambas funciones dentro de una única agencia gubernamental. Aún cuando estas dificultades no necesitan ser insuperables, limitan a las economías de alcance entre las funciones, y pudieran contribuir hacia su administración por separado.

4.2.2 *Límites sobre la integración en la práctica*

88. En gran parte, como consecuencia de las características indicadas con anterioridad, un rasgo inherente a cualquier régimen efectivo de protección al consumidor será que involucrará a distintas agencias gubernamentales. Además, es muy posible que dichas agencias comprendan niveles territoriales de administración por separado, especialmente en países que tienen una estructura federal. Este carácter de agencia múltiple es especialmente notorio cuando las cuestiones de protección al consumidor surgen en industrias que están sujetas a amplias regulaciones específicas a la industria, tales como servicios financieros y servicios de atención médica. En estos casos, los reguladores específicos a la industria juegan un papel importante en las cuestiones de protección al consumidor, y de hecho, con frecuencia tienen la responsabilidad principal en ese aspecto.

89. En consecuencia, no es factible en general centralizar la responsabilidad de las políticas del consumidor en la misma medida y en la misma forma que ocurre con respecto de la responsabilidad de la ejecución de las políticas de competencia. Aún cuando los aspectos de las funciones se combinen en una única institución (como en el caso de la Comisión de Competencia y del Consumidor, ACCC por sus siglas en inglés, en Australia), muchos aspectos importantes de la protección al consumidor se encuentran fuera de este límite, y probablemente continuarán haciéndolo.

90. Ello implica que, en la práctica, el grado de integración entre estos instrumentos de las políticas nunca será absoluto. Más bien, cualquier integración será selectiva, y por lo tanto necesitará enfocarse en los aspectos de las políticas que sean estrechamente interdependientes, y cuando las economías de alcance en el diseño e instrumentación de las políticas sean mayores.

4.3 Conclusiones sobre cuestiones del diseño institucional

91. En general, existen varios aspectos de los cuales se pueden obtener beneficios al colocar la responsabilidad tanto de las políticas de competencia como de las políticas del consumidor en una única institución. Estos beneficios incluyen:

- Beneficios en términos de una mejor coordinación de las políticas y, en particular, en la selección de los instrumentos de las políticas que satisfagan las necesidades de situaciones particulares de hecho;
- Un mejor entendimiento por parte de los responsables de formular y ejecutar las políticas de cada área sobre el papel y las limitaciones de los otros; y
- La capacidad de garantizar economías de alcance en el acceso a los recursos y en la eficacia de los procesos de supervisión y responsabilidad.

Sin embargo, también existen límites inherentes a las posibilidades de integración:

- La naturaleza de las tareas involucradas en la instrumentación de las políticas del consumidor difiere en gran medida de aquellas involucradas en la administración de las políticas de competencia, reduciendo las economías de alcance que se pueden lograr a través de su integración; y
- Es una característica inherente de cualquier política efectiva de protección al consumidor que ésta implicará un amplio rango de agencias, y (especialmente en países con estructura federal) que se ampliará a varios niveles territoriales de administración.

92. Obviamente, estas presiones en conflicto pueden ser abordadas a través de una gama de enfoques bastante distintos. En la práctica, lo que pareciera ser más importante es:

- Garantizar que las autoridades de competencia tengan acceso interno a las habilidades que implica la formulación de las políticas del consumidor, y que, como mínimo, tengan el papel de observadores con respecto de las políticas del consumidor, así como el alcance de intervenir en las decisiones de las políticas del consumidor que tengan implicaciones importantes para la competencia; y
- Que exista dentro del gobierno una entidad que tenga la supervisión de la protección al consumidor "por parte de todo el gobierno", y que ejerza dicha supervisión en forma consciente sobre los asuntos de la competencia.

92. Es posible que las investigaciones periódicas sobre instrumentos en particular (tales como licencias ocupacionales o restricciones sobre la publicidad) destinadas a revisar si se ajustan a la competencia eficiente tengan un papel útil e importante en este aspecto. Estas investigaciones brindarían la oportunidad periódica de revisar si los objetivos perseguidos mediante cualquiera de las restricciones que se imponen utilizando estos instrumentos pueden lograrse en formas menos restrictivas o más eficientes. El desarrollo de un programa de dichas revisiones, comenzando con los instrumentos que probablemente sean más innecesarios y restrictivos, pudiera ser un enfoque efectivo para otorgarle a dicho proceso una estructura y una cronología clara.

5. Conclusiones

94. Recientemente se ha enfatizado que las políticas del consumidor pueden "activar" las políticas de competencia, es decir, que pueden ayudar a revivir los procesos competitivos, dándoles la vitalidad que necesitan para lograr el objetivo de hacer que los mercados sean más eficientes y efectivos.³⁹

95. Ello es así aún cuando hay veces en que existe el riesgo de que los instrumentos de las políticas del consumidor, más que servir a los intereses del consumidor, sean utilizados para restringir lo que sería, de lo contrario, una competencia deseable. En la medida en que los mercados mundiales se integran aún más, este peligro también se vuelve más urgente. Las justificaciones paternalistas pueden desplegarse para muchos propósitos, y no todos éstos son convenientes, hablando en términos sociales.

96. Sin embargo, ello no sugiere que se debe dudar sobre la importancia de las políticas del consumidor. Las inquietudes de tiempo atrás sobre la necesidad de proteger a los consumidores, y particularmente a los más vulnerables, no únicamente conservan su validez sino que son más importantes aún en la medida en que se introducen los mecanismos del mercado hacia más sectores de nuestras economías y sociedades. La introducción de la competencia en estas áreas necesita coordinarse estrechamente con el desarrollo de garantías efectivas para el consumidor, lo que es un reto que todavía debe satisfacerse en gran medida. Por lo tanto, el imperativo de la coordinación de las políticas es más urgente que nunca.

97. Sin embargo, no existen "balas mágicas" que puedan satisfacer dicho imperativo a cabalidad. La realidad es que las políticas de competencia y las políticas del consumidor siempre diferirán en el rango de instrumentos de los que dependen, las características más importantes de las tareas implicadas en su instrumentación, y los niveles del gobierno que implican. Ello, así como la historia, pudieran limitar la medida en la cual pueda existir la integración institucional. En consecuencia, lo que más importa es que las autoridades de las políticas de competencia cuenten con la experiencia necesaria para ser defensores efectivos en las diferentes dimensiones del proceso de las políticas del consumidor, mientras que, de forma similar, las agencias de protección al consumidor cuenten con habilidades en las políticas de competencia; y que exista en el gobierno central una atención continua hacia la necesidad de congruencia entre estos instrumentos de las políticas. Es posible que las investigaciones periódicas de instrumentos particulares (tales como licencias ocupacionales, o restricciones sobre la publicidad) destinados a revisar si son consistentes con la competencia eficiente desempeñen un papel útil e importante en este aspecto.

³⁹ Sylvan, L. 2004, "Activating competition: The consumer - competition interface", *Competition & Consumer Law Journal*, páginas 191-206.