

No confidencial

DAF/COMP/GF/WD(2008)29

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

18 de febrero de 2008

**DIRECCIÓN DE ASUNTOS FINANCIEROS Y COMERCIALES
COMITÉ DE COMPETENCIA**

Foro Mundial sobre Competencia

**RACIONALIDAD ECONÓMICA DE LAS POLÍTICAS DE COMPETENCIA Y DEL
CONSUMIDOR**

**Contribución de Louise Sylvan, Comisión Australiana de la Competencia y Asuntos del
Consumidor**

- Sesión V -

JT03240448

El documento completo está disponible en OLIS en su formato original

LA RACIONALIDAD ECONÓMICA DE LAS POLÍTICAS DE COMPETENCIA Y DEL CONSUMIDOR:

LABOR CONTINUA DE LA CCP DE LA OCDE

-- Por Louise Sylvan – (*)^(*)

1. El proyecto sobre la Racionalidad Económica para las Políticas del Consumidor del Comité de Políticas del Consumidor (CCP, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) surgió del deseo de mejorar y clarificar el sustento económico del trabajo en materia de políticas del consumidor, cuyos fundamentos han tendido a provenir, principalmente, del marco legal que se centra sobre los derechos del consumidor. Este trabajo complementa dicho marco.
2. El objeto del Toolkit^{*} es motivar al Comité de Políticas del Consumidor a desarrollar conceptos y principios unificadores para compartir el entendimiento derivado de la investigación de diferentes agencias sobre los consumidores en los mercados y, además, compartir nuestros análisis y evaluaciones en forma más general a fin de construir una mejor práctica a nivel mundial. El título del Toolkit es un importante indicador de ello: Proteger y facultar al consumidor: Construyendo un Toolkit para los encargados de formular las políticas. El título utiliza la voz activa de **construir** un Toolkit que evoluciona en la medida en que los diferentes elementos de nuestro entendimiento y prácticas mejoran con respecto del Toolkit.
3. La esencia del concepto del Toolkit es la idea de que los consumidores no únicamente se benefician de la competencia, sino que la impulsan (independientemente de que estén en posibilidad de hacerlo bien o no) y constituye una cuestión importante. Es relevante no solamente respecto de las consecuencias para los consumidores; en última instancia, es importante para el espíritu competitivo de las empresas y, en forma más general, es un elemento que contribuye a la productividad de una nación.
4. La actual Estrategia de las Políticas del Consumidor de la Unión Europea (UE) señala este concepto en forma sucinta: 'Los consumidores seguros de sí mismos, informados y facultados para tomar decisiones son el motor del cambio económico, ya que sus elecciones impulsan la innovación y la eficiencia'.¹
5. El Toolkit fácilmente se podría haber llamado 'Haciendo que los mercados funcionen en favor de los consumidores', debido a que ése es precisamente el objetivo y, desde luego, dado al punto de encuentro entre la labor de las agencias que establecen políticas de competencia y políticas del consumidor; hacer que los mercados funcionen también es tarea de la política de competencia. Observo que una de nuestras organizaciones colegas ya se encuentra evidentemente en ese espacio; el lema de la página inicial del sitio en línea de la Oficina de Comercio Justo (*Office of Fair Trading*) del Reino Unido es 'Haciendo que los mercados funcionen EN FAVOR DE LOS CONSUMIDORES' (*'Making Markets Work FOR CONSUMERS'*).
6. El énfasis y la atención del CCP en el Toolkit no estarán en la rivalidad firme y la estructura competitiva, sino en explorar la mejor forma de identificar, medir y evaluar los resultados de los consumidores en el mercado. Pero se reconoce que tanto las agencias de competencia como de protección al consumidor ponen sus ojos en la misma moneda (el mercado) y que la interrelación es importante, debido a que las agencias analizan los diferentes aspectos de una entidad dinámica. Al evaluar un problema sobre consumidores en el mercado, la política del

(*) Vicepresidente, Comisión Australiana de la Competencia y Asuntos del Consumidor

* Conjunto de herramientas que determina una metodología general para desarrollar y/o evaluar políticas públicas (Inserción realizada por PROFECO).

¹ Estrategia de Política del Consumidor 2007-2013 *Empowering consumers, enhancing their welfare, effectively protecting them* Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 2007.

consumidor necesita tener presente que las soluciones pueden ser de competencia y el mismo principio se aplica también a la inversa.

I. Economía del comportamiento*

7. En la primera Mesa Redonda que el Comité de Políticas del Consumidor celebró en 2006 a fin de considerar la economía desde el lado de la demanda (y que es el nombre inicial del proyecto), se invitó a los oradores a que presentaran elementos de investigación sobre la economía del comportamiento; debido a que el material era nuevo para la mayoría de las naciones Miembro, el Comité de Políticas del Consumidor sostuvo una segunda Mesa Redonda a fin de analizar otros aspectos.² Las ideas centrales del trabajo publicado sobre la economía del comportamiento desafiaban el pensamiento establecido, y aún continúan haciéndolo; sin embargo, después de analizar esta literatura durante los últimos dos años, la mayor parte de los participantes en el proyecto del Toolkit considera que esta disciplina tiene ideas importantes para las políticas del consumidor; la conferencia del Profesor Camerer el día de hoy es un muy buen indicador de algunas de estas consideraciones.

8. En este foro, por lo menos con relación a los colegas educados en la economía, no es necesario hacer elogios para la economía convencional o la economía de la información; estas áreas de la economía han brindado importantes bases conforme a las cuales se pueden considerar las cuestiones relacionadas con la protección al consumidor y facultarlo para la toma de decisiones. La economía de la información, en particular, ha logrado un entendimiento sobre la racionalidad constreñida y sobre los problemas de información en los mercados; considera la información en sí misma como un recurso escaso, y por lo tanto, señala enérgicamente importantes problemas de asimetría.

9. La economía del comportamiento, que no considero como la antítesis de la economía convencional, como algunos lo han sugerido (de hecho, cada vez más las considero complementarias) proporciona evidencias empíricas sobre el comportamiento de la gente y, en el contexto del análisis del día de hoy, sobre el comportamiento de los consumidores en los mercados. La comprensión del comportamiento real en los mercados es esencial para tomar decisiones sobre las políticas que funcionen eficazmente en esos mercados.

10. Dos categorías claves de las conclusiones de la economía del comportamiento parecen tener particular importancia para las políticas del consumidor.

- La primer área importante consiste en la evidencia sobre la forma en que las personas piensan o razonan. Las personas fundamentan sus decisiones en la heurística y las reglas generales (experiencia o rutina); por ejemplo, con frecuencia confían demasiado, se aferran a lo que uno diría respecto a la irrelevancia de la información o las palabras, no tienen la suficiente habilidad de formarse juicios de probabilidad, con frecuencia utilizan una simple regla general cuando la labor requiere de seria consideración, se abruma fácilmente cuando se les presenta demasiada información o demasiadas elecciones, etcétera, para ponerlo en lenguaje sencillo, las personas tienen tendencias cognitivas o de lógica que hacen que algunas de sus decisiones no potencien al máximo su bienestar (o su utilidad

* Se propone formular modelos teóricos del comportamiento humano teniendo en cuenta la investigación empírica, psicológica, sociológica, antropológica, etc. Es decir, se trata de una corriente de investigación en gran parte teórica, pero que se toma en serio la investigación de las otras ciencias sociales. Se centra en desarrollar modelos teóricos que sean consistentes con aspectos realistas de la toma de decisiones de los humanos, como la racionalidad acotada y las motivaciones no-egoístas. Como resultado, la mayor parte de la investigación de este tipo se basa en la comparación cuidadosa entre predicciones teóricas y el verdadero comportamiento de los individuos en contextos económicos. Tal como se ha dicho en alguna ocasión, se trata de entender a la gente “normal”. Brandts, Jordi. “La economía experimental y la economía del comportamiento”. Preparado para: Filosofía y Economía: Una Mirada Metodológica. Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, junio 2007. www.iae-csic.uab.es (Inserción realizada por PROFECO).

² Resumen de la Mesa Redonda 1: <http://www.oecd.org/dataoecd/31/46/36581073.pdf>; Resumen de la Mesa Redonda 2: <http://www.oecd.org/dataoecd/31/46/39015963.pdf>.

esperada). Un ejemplo típico es la confianza excesiva que algunas personas demuestran sobre cuestiones tales como su capacidad para conducir; y sobre el hecho de tomar complejas decisiones financieras; en una de las principales encuestas de alfabetización de Australia, ochenta por ciento de los consumidores manifestaron que estaban bastante seguros sobre la elección de productos (algunos de los cuales requerían de cálculos complejos a fin de tomar una decisión informada), mientras que únicamente el cincuenta y nueve por ciento de las personas pudieron hacer la tarea básica de multiplicación que se les asignó.

- No es de sorprender que la segunda área más importante de las conclusiones es que las personas no tienen completo autodomínio, son humanos, tienen debilidades, tal como la propensión humana de valorar las ganancias inmediatas sobre sus intereses a largo plazo (o descuento hiperbólico, como se le llama en la economía del comportamiento). Así que, por ejemplo, la gente *tiene la intención* de saldar su tarjeta de crédito, pero llegado el momento, ello no sucede con frecuencia, aún cuando el consumidor esté totalmente informado sobre el alto costo de esta forma de crédito; la tasa de descuento para esa persona ha cambiado. Otro ejemplo lo encontramos en el área de la política del retiro: cuando se deja esta decisión en manos de las personas, es poco probable que ahorren lo suficiente para su retiro; saben que deben hacerlo y entienden la razón por la cual los ahorros son de suma importancia; éste no es un problema principalmente de educación o información; aún las personas que pueden hacer los cálculos con facilidad simplemente no establecen un plan de pensión. Ésa es la razón por la cual la mayoría de los gobiernos cuentan con programas obligatorios de retiro o pensión, a fin de garantizar que la mayor parte de las personas no terminen requiriendo del apoyo de los ingresos suministrados por los gobiernos en la fecha de su retiro.

11. La economía del comportamiento también demuestra la forma en que las preferencias de las personas pueden ser bastante maleables e inestables: los consumidores son influidos por el contexto y un sin número de eventos (con frecuencia irrelevantes) que tienen lugar en el mercado mientras hacen sus compras.

12. Es posible que todo lo anterior no tenga importancia. Los consumidores siempre han cometido errores al tomar sus decisiones en los mercados. De conformidad con el modelo del actor racional, nunca existió la proposición de que no habría una gama de decisiones subyacentes alrededor de la media, pero la media era una media racional. Lo importante no es que los consumidores cometan errores, sino que sus comportamientos humanos normales y posiblemente arraigados en forma constante (o sistemática) aparecen y afectan la toma de decisiones en una dirección predecible. Ello es importante debido a que el resultado puede ser en detrimento de los consumidores y a que las tendencias humanas pueden ser utilizadas para diseñar algunos de los productos (posiblemente en detrimento de los consumidores), lo cual es asunto por considerar en las políticas del consumidor.

13. Las desviaciones sistemáticas de la media racional también son importantes, ya que si las personas se desvían sistemáticamente del comportamiento del 'actor racional', entonces es posible que la política pública, tal como la política sobre la competencia, que se basa en suposiciones racionales, no ofrezca resultados óptimos.

14. En el Foro anterior, hace un par de años (al analizar el problema compartido de que los consumidores no estaban interesados en cambiar de proveedor de energía eléctrica a pesar de que se les ofreció la opción), uno de los participantes comentó: “hemos desregulado estos mercados, hemos creado una opción para los consumidores, y no están cambiando ¿qué es lo que pasa con estos consumidores?” Bueno, no sucede algo malo con estos consumidores, pasa algo malo con la instrumentación de la política; lo que está mal es que la política no tomó en consideración la realidad del mercado para la mayoría de los consumidores. Encontrar un proveedor de energía eléctrica es un cálculo complejo, que requiere del conocimiento del patrón que uno utiliza, lo que es una tarea difícil para la mayor parte de la gente.

15. Otro ejemplo de una muy buena intervención estatal que falló como consecuencia de no tomar en consideración el comportamiento de los consumidores se da en los Estados de Nueva Jersey y Pensilvania en los Estados Unidos de América. Ambos Estados procuraban, dentro de sus esquemas obligatorios de seguros para automóviles, reducir los litigios a gran escala que se relacionan con lesiones derivadas de accidentes automovilísticos.³ No querían utilizar un enfoque de mano dura y prefirieron dejar la elección a los consumidores, así que les ofrecieron una opción: un proceso para resolver el litigio menos intenso que sería más rápido y más simple, mucho menos costoso para el sistema en general y más barato para los consumidores.

16. Los dos Estados les ofrecieron prácticamente lo mismo a los consumidores: elijan la opción del 'derecho absoluto de demandar' y paguen una prima más alta, o elijan la opción del 'derecho limitado de demandar' y obtengan una prima más baja. La economía convencional predeciría que un número razonable de personas evaluarían racionalmente la probabilidad de un accidente y la compensación que se relaciona con la posibilidad de demandar, en comparación con el tiempo que ello implica, etc., así que se obtendría una distribución razonable entre el precio y el valor en términos del comportamiento, en los que los resultados de los dos Estados serían prácticamente los mismos, pero no fue así. El factor crucial fue que Pensilvania hizo que el derecho absoluto de demandar, con una prima más alta, fuera la opción por omisión, mientras que Nueva Jersey utilizó su 'derecho limitado de demandar' con una prima más baja, como su opción por omisión; si los consumidores querían el derecho absoluto de demandar, necesitarían ejercer su derecho de optar por ello y firmar su nombre (un costo de operación muy bajo). El resultado fue que 75% de las personas en Pensilvania contrataron el derecho absoluto de demandar, mientras que únicamente 20% de los habitantes de Nueva Jersey lo hizo. Esta dramática ilustración del mundo real sobre la facilidad con la cual la política puede tener éxito o fallar se puede crear al tomar en cuenta, o al pasar por alto, las cuestiones del comportamiento de los consumidores. Al año siguiente, la diferencia en costos en los dos Estados fue del orden de aproximadamente \$200 millones.

17. Las lecciones que podemos extraer de las conclusiones de la economía del comportamiento son las siguientes:

18. En primer lugar, una vez advertidos de las tendencias potenciales (la forma en que los consumidores pudieran comportarse en forma sistemática diferente a lo predicho) conducirá hacia mejores preguntas para las investigaciones de mercado que hacen las agencias. Uno de los colaboradores en el desarrollo del Toolkit del CCP explicó el siguiente ejemplo: “cuando observamos los cargos ocultos (necesitamos entender si el problema se deriva de que estos cargos se encuentran en letra pequeña o si los consumidores consistentemente subestiman el riesgo de un evento que sea el detonante de la cláusula en letra pequeña), es decir, no ayudaría si ese término del contrato les fuese informado”. Dependiendo de la respuesta, cambiará la forma en que uno aborda este problema.

19. Lo que nos lleva a la segunda lección de la economía del comportamiento: ¡No asuma demasiado! El comportamiento de las personas es complejo; muchas de las tendencias observadas interactúan (tal como un exceso de autoconfianza que conlleva la pérdida de aversión) sumadas a la complejidad, y uno no puede estar totalmente seguro si las tendencias se manifestarán en diferentes circunstancias. Los ejecutivos de la industria de la mercadotecnia entienden un poco más sobre los consumidores que los reguladores que se encargan de cuestiones del consumidor y que los analistas de las políticas del consumidor y, de su comportamiento en un determinado momento, y ello se debe a que constantemente investigan las respuestas del consumidor. Las agencias de consumidores también necesitan programas de investigación proactiva en los mercados; además, necesitan, por norma, comprobar la acción propuesta *antes del evento (ex ante)* y *después del evento (ex post)*, a fin de verificar si la acción ha sido eficaz.

20. El diseño de las intervenciones (como una divulgación obligatoria, por ejemplo) mejorará si se consideran las pruebas empíricas sobre la forma en que se podrían comportar los consumidores. Una de las lecciones más

³ E. J. Johnson, y otros, “Framing, Probability Distortions and Insurance Decisions” (1003) *Journal of Risk and Uncertainty* 7:35-51

importantes de la economía del comportamiento con relación a la divulgación de información es que la FORMA en que usted hace la divulgación, o el CONTEXTO dentro del cual usted hace la divulgación, es tan importante como lo QUE usted divulga. Debería evaluarse, por ejemplo, si la divulgación de información sobre las comisiones en el mercado de asesoría financiera será realmente eficaz para ayudar a que las personas eligieran a un asesor financiero, a pesar de que existen pruebas basadas en estudios de la economía del comportamiento de que las personas tienden a no confiar. Una de las características de utilizar las conclusiones de la economía del comportamiento es que, a través de su énfasis sobre los resultados empíricos, refuerza el enfoque en la cuestión verdadera: los resultados. “¿Será eficaz esta divulgación propuesta?” es la pregunta crucial. Y podemos añadir que, el imponer una carga de mayor responsabilidad de divulgación a los negocios que no facultan realmente a los consumidores (y que pudieran de hecho quitarles dicha facultad) simplemente es una mala regulación.

21. Para llevar a cabo un experimento en el mundo real de una cuestión de divulgación, las pruebas *antes del evento (ex ante)* de la Comisión Federal de Comercio (*Federal Trade Commission*) sobre dar a conocer la comisión que cobraba una asesora hipotecaria son reveladoras: la divulgación propuesta de hecho no progresó, debido a que disminuía la facultad de toma de decisiones a los consumidores. En un resultado clásico de exceso de información; la divulgación de la comisión cobrada distrajo la atención de los consumidores lejos de las características clave del precio de los productos y, en consecuencia, los consumidores tomaron peores decisiones.⁴ ¡Es una buena idea conocer eso *antes* de instrumentar una política!

22. La tercera lección es que, en donde parece existir una tendencia que opera como resultado de nuestro análisis de la situación, es mejor trabajar con la tendencia que en contra de ésta. Muchos de los errores de razonamiento y las tendencias que han sido documentados y descritos son cometidos por un gran número de personas con conocimientos básicos y por estudiantes universitarios, incluyendo estudiantes graduados en economía. Algunos de estos comportamientos están tan arraigados que prácticamente están grabados en piedra. Cada vez encontramos más pruebas en las ciencias neurológicas (del uso de imágenes de las neuronas por resonancia magnética) de que las personas utilizan partes del cerebro que adoptan decisiones rápidas y emotivas como ‘regla general’ en situaciones donde se deberían utilizar las partes computacionales y deliberantes para la toma de decisiones. Descubrir esto ayudará a determinar si, por ejemplo, utilizar una estrategia educativa o informativa pudiera superar una tendencia, así como la forma de hacerlo. Las agencias del consumidor necesitan ser claras al enfrentar estas situaciones.

3. Comité sobre el Toolkit de las políticas del consumidor para la toma de decisiones

23. El Toolkit consistirá de:

- un panorama general de la forma en que los mercados y los consumidores, así como sus expectativas, han cambiado durante los últimos 20 años o más en las economías desarrolladas, aunque ahora en nuestro mundo constantemente conectado, las expectativas del mercado y los consumidores cambian prácticamente en todas partes;
- un examen del modelo convencional o neoclásico y, en particular, de la economía de la información, además de la economía del comportamiento y posiblemente de algunas referencias al material neurológico;
- un capítulo sobre los diferentes métodos para identificar las áreas problemáticas de los consumidores en mercados donde los consumidores no parecen impulsar la competencia, y los medios para medir el detrimento derivado de estas circunstancias;

⁴ JM Lacko y JK Pappalardo “The Effect of Mortgage Broker Compensation Disclosures on Consumers and Competition: A Controlled Experiment” *Bureau of Economics Staff Report, Washington, DC: Federal Trade Commission*. <http://www.ftc.gov/os/2004/01/030123mortgagefullrpt.pdf>

- una descripción de las diferentes herramientas del gobierno, incluyendo algunas de las más recientes herramientas derivadas de la economía del comportamiento.
- y el componente final del Toolkit, el segmento crucial, donde todos los elementos anteriores se integran en el análisis sobre la forma en que uno debe abordar la toma de decisiones y decidir o no si un gobierno debe intervenir; si dicha intervención será en un mercado o de acuerdo con alguna acción; si algunos necesitan una combinación de acciones o, como alternativa, ninguna acción en absoluto.

24. El Toolkit no parte de la premisa de que la agencia encargada de las políticas públicas o la agencia regulatoria no debe hacer nada. En algunos lugares, la indecisión, bastante adecuada, sobre intervenir en los mercados (debido al riesgo regulatorio y a la incertidumbre) se ha traducido en una falta de actividad para examinar rigurosamente los problemas del consumidor en los mercados. Ello es, en mi opinión, una confusión errónea entre la tarea definitiva de la evaluación y la toma de decisiones, y el proceso de investigación y análisis.

25. El árbol de decisiones del Toolkit está sustentado en la hipótesis de que la investigación proactiva y los planteamientos rigurosos para analizar lo que sucede con los consumidores en los mercados ya están teniendo lugar. Sin esta investigación y análisis, no debe proceder la toma de decisiones. Enfatizar la demanda o el lado del consumidor en el mercado no significa que la política de competencia sea menos importante; desde luego que no, corregir la competencia también tiene una importancia crucial en las consecuencias para el consumidor, pero la estructura competitiva y los comportamientos son una condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar el bienestar del consumidor.

4. Conclusión

26. Al llevar a cabo la tarea de analizar y regular los mercados (sea que uno esté del lado de la competencia o del lado de los consumidores) es importantísimo reconocer y participar en el punto de encuentro entre las políticas de competencia y las políticas del consumidor, y operar con eficacia en forma conjunta. Para las agencias de protección al consumidor, una acción que mejore la protección pero que reduzca la competencia debiera representar un 'foco rojo' y la oportunidad de considerar alternativas; y para las agencias de competencia, una acción que mejore la competencia pero que también pudiera tener algunas consecuencias negativas para los consumidores también debiera representar un 'foco rojo'. Este es un punto especialmente importante en la desregulación de antiguos monopolios, o cuando la competencia es introducida en áreas delicadas de las políticas públicas, como la educación y la salud.

27. La complejidad de estos mercados **es importante**, y se necesita brindar amplia consideración y trabajo a la forma en que los consumidores pueden impulsar la competencia y ejercer su elección para su beneficio; las cuestiones relacionadas con facultar al consumidor son cruciales.

28. Y, además, cuando dicha intervención pudiera mejorar la competencia en general y los resultados para los consumidores, pero dañando a grupos específicos de consumidores (especialmente si dichos consumidores ya son vulnerables o desfavorecidos), el 'foco rojo' debe definitivamente notarse desde lejos. Una de las conclusiones más fascinantes de la economía del comportamiento, y tal vez de las más controvertidas, es que los consumidores valoran la equidad. Sea que uno acepte o no estas conclusiones, es evidente que si son manejadas erróneamente (con perjuicio grave al consumidor como resultado de la reforma competitiva en áreas delicadas de las políticas públicas o donde los beneficios de la competencia no se distribuyen ampliamente, es decir, cuando el resultado de contar con más competencia sea más desigualdad), entonces, es posible que la reforma a la competencia pueda perder el apoyo político y público. Esto sucede particularmente en las naciones que están en vías de desarrollo, y en donde persiste una resistencia importante de utilizar los mercados.

29. La tarea, como agencias encargadas de la competencia y del consumidor, debe ser lograr en todo momento resultados en donde nuestras actividades ofrezcan mejores resultados para el consumidor y para la competencia *al mismo tiempo*. En muchos casos, esta sinergia opera sin mayores esfuerzos. En otros casos, no es así, y éstas son las áreas de la economía que merecen más atención en nuestra investigación y en las políticas consideradas.