

No confidencial

DAF/COMP/GF(2008)7

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

04 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**

**Aportación de Deunden Nikomborirak, Instituto Tailandés de Investigación para el
Desarrollo**

- Sesión V -

JT03239733

El documento completo está disponible en OLIS en su formato original

LA ECONOMÍA DE LAS POLÍTICAS DE COMPETENCIA Y DE LAS POLÍTICAS DEL CONSUMIDOR:

LA PERSPECTIVA DE UN PAÍS EN VÍAS DE DESARROLLO

-- Por la Sra. Denuden Nikomborirak—(*)

1. Introducción

1. Cuando un país se esfuerza por lograr un mayor crecimiento económico, tiende a dejar de lado las políticas que pudieran plantear impedimentos para la consecución de dicho objetivo, como las que se relacionan con la protección al consumidor. Sin embargo, a medida que se vuelve más desarrollado y sus pueblos disfrutan de un nivel de vida más alto, las cuestiones que se relacionan con los derechos de los consumidores emergen naturalmente. Por tanto, aún cuando el reto para encontrar la mejor forma de equilibrar los intereses de los consumidores en contra de los intereses de los productores es enfrentado por todos los gobiernos, es más complicado para los países emergentes, que experimentan una fase de transición desde una economía antiguamente orientada hacia el productor hacia una economía más orientada al consumidor. Este documento procura abordar los problemas económicos y prácticos específicos que los gobiernos de los países en vías de desarrollo experimentan en la formación de las políticas del consumidor y las políticas de competencia.

2. La economía de las políticas del consumidor y las políticas de competencia

2. La economía básica nos dice que en un mercado disputado, la competencia producirá una asignación de recursos más eficiente generando el costo más bajo y una mayor opción en términos de calidad y variedad, tanto en productos como en servicios. Por tanto, los intereses de los consumidores como los de la competencia están en armonía. Desde luego, en los mercados en donde la competencia efectiva no es viable, se requerirá la regulación.

3. Sin embargo, con frecuencia en muchos países en vías de desarrollo se les niega a los consumidores los frutos de la competencia, debido a que varias de las normas y regulaciones estatales disuaden la entrada de proveedores o de productos alternativos. En estos casos, la eliminación de estas restricciones parece ser la solución más sencilla. Aún cuando esto puede sonar simple y obvio, en realidad, es extremadamente difícil hacerlo. Esto es debido a que la introducción de la competencia en cualquier mercado afecta la distribución de los beneficios en los diferentes grupos de interés, mismos que son políticamente difíciles de administrar. Y más importante, es posible que estas barreras hayan sido construidas en primer lugar como parte de las políticas del país para desarrollar una industria local.

4. Por ejemplo, el Ministerio de Finanzas de Tailandia tuvo que conseguir sus monedas de un único productor local, cuyo precio de licitación probablemente fue elevado para igualar el precio de los demás licitadores extranjeros que enfrentan una alta barrera arancelaria. El intento de eliminar el arancel a fin de permitir que los licitadores extranjeros compitiesen en igualdad de condiciones fue frustrado por el hecho de que dicho único productor en Tailandia recibió incentivos de inversión con el fin de ser el precursor de la producción local de monedas. Es común que las políticas industriales sean diferentes a las políticas de competencia o del consumidor. De igual forma, muchas personas en los países en vías de desarrollo experimentan altos precios por los servicios públicos y servicios de baja calidad o, lo que es peor, la negación a acceder a dichas prestaciones en general, como resultado de los monopolios estatales en los servicios públicos; pero la decisión de privatizar las empresas estatales es tanto política como económica.

5. En resumen, la competencia puede llegar muy lejos en la protección al consumidor. Aún cuando es verdad que la competencia no puede proteger "todos" los intereses de los consumidores, pero lo hace para los

(*) Director de Investigación, Instituto Tailandés de Investigación para el Desarrollo (TDRI, por sus siglas en inglés)

intereses más "básicos" de los consumidores, es decir, los precios excesivos, la ausencia de opción, la baja calidad en los productos o servicios, que con frecuencia se encuentran deficientemente protegidos en la mayoría de los países en vías de desarrollo.

6. Los problemas de los consumidores que no pueden ser resueltos por la competencia del mercado, tales como la publicidad falsa o engañosa, requieren de leyes del consumidor. Las cuestiones sobre salud y seguridad también son parte de la ley y de las políticas del consumidor. Aquí, las políticas de competencia y del consumidor pudieran diferir unas de otras. La siguiente sección abordará estas cuestiones en detalle.

3. Problemas y retos del consumidor y la competencia en los países en vías de desarrollo

7. La mayoría de los países en vías de desarrollo sufren mayores problemas respecto del consumidor y de la competencia que lo que enfrentan los países más desarrollados. Esto se debe a que la competencia en muchos mercados tiende a ser limitada por el mercado nacional relativamente pequeño, protegido por altas barreras arancelarias y por un régimen restrictivo para la inversión extranjera que rechaza productos de importación y proveedores extranjeros. La liberalización, que seguramente beneficiaría a los consumidores, se logra a un costo muy alto para las economías cuyos proveedores no son competitivos y en donde los aranceles de importación contribuyen a una gran parte de las rentas gubernamentales. Al mismo tiempo, en general, los consumidores de los países en vías de desarrollo están menos informados que sus homólogos de los países desarrollados, y por lo tanto son más vulnerables a esquemas engañosos de comercialización.

8. Todo ello implica que las políticas del consumidor en los países en vías de desarrollo tenderían a depender excesivamente de "severas" normas legales. En ausencia de un mecanismo efectivo de mercado que ayudaría por lo menos a facilitar los problemas "básicos" del consumidor como los precios, la calidad, la disponibilidad y opción de productos o servicios, se requerirían de regulaciones estatales para proteger a los consumidores. Al mismo tiempo, mientras menor sea la probabilidad que un consumidor tome una decisión "informada", mayor será la probabilidad de que el estado tenga que instrumentar normas "severas", como prohibir o estandarizar un producto o servicio en particular. Es mucho más probable que dichas normas creen distorsiones en el mercado que las normas más indulgentes, tales como las normas de divulgación.

9. Ciertamente, estas no son buenas noticias, ya que la mayoría de los países en vías de desarrollo enfrentan una capacidad regulatoria débil, de forma que la regulación excesiva pudiera dar como resultado una perjudicial "falla regulatoria" generalizada. Es un hecho conocido que, dada la limitada capacidad regulatoria, las autoridades competentes con frecuencia recurren a normas "simples" y "visibles" como control de precios, más que a aquellas más complejas y menos visibles, como las normas de competencia. Otro hecho conocido también es que la regulación "basada en el mercado", como el sistema tributario, es menos común que las normas "severas", como la prohibición total sobre un producto o servicio en particular. En general, este es el caso, debido a que las cuestiones fiscales con frecuencia se encuentran dentro del ámbito del Ministerio de Finanzas, cuya competencia no comprende la protección al consumidor. Dichas normas severas pudieran no únicamente causar una grave distorsión del mercado, sino que no son efectivas para lograr el objetivo deseado de proteger a los consumidores.

10. Por ejemplo, la autoridad que controla los precios en Tailandia determinó que el precio de la botella de agua potable de 250 ml era excesivo, y entonces puso un límite al precio que se podía cobrar a los consumidores por el producto en particular. Esto causó que todos los productores dejaran de producir el producto, ya que el precio máximo que se determinó resultó estar por debajo del costo real de producirlo. En consecuencia, se les negó totalmente a los consumidores el producto y, en su lugar, tienen que comprar botellas de 500 ml o de 1 litro. De igual forma, las medidas más indulgentes para controlar los precios que requieren que los proveedores "declaren" ante la autoridad los precios máximos que cobran a fin de proteger a los consumidores de precios excesivos pueden, en lugar de ello, facilitar la colusión tácita de precios, que daña los intereses de los consumidores. Estos son sólo algunos ejemplos de muchas medidas equivocadas y erróneas para la protección al consumidor.

4. ¿Qué se puede hacer?

11. A la luz de la limitación a la capacidad regulatoria, los países en vías de desarrollo deben intentar hacer un mayor uso del mecanismo del mercado y depender menos de las normas estatales que abordan cuestiones más básicas del consumidor, como el precio excesivo, la opción limitada y la baja calidad de los productos o servicios. Aquí, la ley y las políticas de competencia juegan un papel importante para promover y proteger a una mayor competencia en el mercado. En la mayoría de los casos, uno se da cuenta de que la competencia está limitada por las normas y las regulaciones vigentes del Estado. Con frecuencia, los regímenes restrictivos de autorización, las concesiones exclusivas y la restricción sobre la inversión extranjera representan importantes factores subyacentes que obstaculizan la competencia efectiva en el mercado.

12. De hecho, la liberalización del mercado pudiera perjudicar los objetivos del desarrollo industrial. Aquí, se requiere un cuidadoso análisis para evaluar el beneficio derivado de proteger a una industria en particular en contra de los costos que pagan otras industrias, en particular, las industrias consumidoras de materia prima, así como los consumidores. También, se debe instrumentar una cláusula de extinción de derechos a fin de garantizar que las industrias protegidas procuren mejorar su ventaja competitiva dentro de un plazo determinado. Desafortunadamente, dichos análisis o cláusulas son excepcionales. Con frecuencia, la protección se brinda indefinidamente, y con poca o nula justificación cuantitativa.

13. Respecto de los problemas del consumidor que no se derivan de la falta de una competencia efectiva en el mercado, tal como la publicidad falsa o engañosa, los esquemas inadecuados de comercialización, la responsabilidad civil del fabricante, etc., es inevitable la necesidad de regular la protección a los consumidores. La protección al consumidor en estas áreas, en la mayor parte de los países en vías de desarrollo, continúa siendo relativamente débil, debido a que las autoridades competentes en general están adscritas al Ministerio de Comercio o en otros Ministerios, cuya competencia principal no es proteger los intereses de los consumidores. Con grupos no gubernamentales relativamente débiles que salen a la defensa del consumidor, con frecuencia, son pocas las probabilidades que estas medidas sean demasiado restrictivas, lo que perjudica el ambiente competitivo del mercado.

14. Puede que lo mismo no suceda en la regulación de las normas de atención médica y de seguridad en algunos países donde las facultades competentes están investidas en el Ministerio de Salud o en otros Ministerios Sociales. Aquí, las medidas diseñadas para proteger a los consumidores pueden ser administradas con poca o nula consideración sobre su impacto sobre la competencia en el mercado.

15. Por ejemplo, en un estudio del Instituto Tailandés de Investigación para el Desarrollo (2006)¹ se concluyó que la prohibición de una viga de acero de baja calidad se atribuyó al hecho de que ese acero en particular requiere de más experiencia y habilidad en las operaciones de soldeo, lo que es difícil de encontrar en Tailandia. En consecuencia, las estructuras construidas con las vigas de acero de baja calidad pueden ser bastante inseguras. Después del colapso de una estructura que utilizaba dichas vigas de acero, se prohibió el uso del producto totalmente.

16. Aquí, la prohibición del producto no únicamente no resolvió el problema de raíz, sino que también generó la quiebra de muchos productores pequeños que no pudieron producir vigas de mayor calidad, debido a la limitada capacidad tecnológica. Al mismo tiempo, a los consumidores se les privó de vigas de acero de baja calidad, menos costosas y que son más rentables para construir estructuras más ligeras. En consecuencia, los consumidores y los minoristas tuvieron que recurrir a sustituciones ilegales, que prosperaron en ausencia de una supervisión efectiva. Este caso ilustra una medida para proteger al consumidor que no únicamente perjudicó a la industria, sino que no

¹ Instituto Tailandés de Investigación para el Desarrollo (2006), *A Study on the Impact of Restrictive private practices and state regulations in 6 Selected Industries in the Agriculture, Manufacturing and Service Sectors*, 2006.

protegió a los consumidores. Estas torpes medidas de protección al consumidor son comunes en muchos de los países en vías de desarrollo.

17. Es imperativo que, antes de instrumentar cualquier ley de protección al consumidor que limite la elección de los consumidores, las autoridades competentes evalúen a) la relativa eficiencia de las diferentes medidas regulatorias, b) el costo de instrumentar, ejecutar y supervisar dichas medidas, y c) el impacto económico potencialmente perjudicial. Estos ejercicios requieren de una serie de datos exhaustivos y de un análisis cuidadoso, que no están disponibles con frecuencia.

18. Para concluir, desde el punto de vista de un país en vías de desarrollo, las políticas de competencia y del consumidor raramente están en armonía. Más preocupantes son las medidas de protección al consumidor que perjudican al mismo tiempo tanto a los consumidores como a la competencia en el mercado. Lo que se necesita únicamente es un mayor reconocimiento del mecanismo del mercado y una evaluación más sofisticada del impacto regulatorio de cualquiera de las políticas del consumidor, tanto antes (ex ante) como después (ex post) del hecho.