

No confidencial

DAF/COMP/GF(2008)3

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

08 de febrero de 2008

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

Foro Mundial sobre Competencia

**DEL PAPEL DE LOS CONSUMIDORES EN LA PROMOCIÓN DE REFORMAS A FAVOR
DE LA COMPETITIVIDAD
Nota de la Secretaría**

- Sesión III -

JT03240031

El documento completo está disponible en OLIS en su formato original

DEL PAPEL DE LOS CONSUMIDORES EN LA PROMOCIÓN DE REFORMAS A FAVOR DE LA COMPETITIVIDAD

1. El bienestar de los consumidores es uno de los principales objetivos de las políticas modernas de competencia. Por consiguiente, los intereses de los consumidores deben ser una de las preocupaciones centrales en la reforma para mejorar la eficiencia y la competitividad. Las políticas de competencia, motivadas por el objetivo del bienestar de los consumidores, pueden ayudar a superar los obstáculos para la reforma, en particular cuando la defensa efectiva yace en el amplio apoyo de los consumidores.

2. A pesar de la perspectiva de que la reforma estructural motivará un crecimiento más sólido y dará lugar a mayores oportunidades de empleo, se ha comprobado que es duro de lograr, y los avances no han sido uniformes. Muchas de las dificultades de la reforma pueden explicarse en términos del desequilibrio entre los costos percibidos y los beneficios del cambio; es difícil superar la resistencia al cambio de los intereses que se aprovechan del *statu quo*, y también es difícil integrar y motivar un consenso del electorado que apoye la reforma, aún cuando el público se beneficie de ésta. Los principios de la “economía política” predicen que es menos probable que los consumidores se organicen más que para otros intereses (grupos) a fin de influir en el proceso político. Por lo tanto, los consumidores necesitan organizarse mejor, y los representantes de los intereses de los consumidores deben estar facultados para tomar decisiones a fin de ser más efectivos.

3. Pero no es posible explicar todas las dificultades de la reforma simplemente como conflictos sobre intereses en competencia. Las complicadas opciones entre los valores en conflicto también pueden hacer más lento el proceso. Incluso, es posible que el público bien informado no concuerde en que se beneficiaría de la reforma. La preferencia por la seguridad y la estabilidad, o la afirmación de que la justicia es más importante que la eficiencia, puede ser un argumento que opere en contra de las propuestas para cambiar el *statu quo*. Es posible que muchos consumidores crean que las regulaciones que algunos proponen sean reformas que representen protecciones que deban mantenerse intactas. La defensa de la reforma puede implicar educar a los consumidores sobre el lugar donde reside su interés y al mismo tiempo, comprender la importancia de proteger sus otros valores, tal vez al concebir formas para hacerlo en forma más eficiente.

4. En diferentes escenarios económicos, la asesoría general cuyo objeto sea motivar la reforma en términos de los intereses y valores del consumidor tomará diferentes formas, debido a que dichos intereses y valores pudieran diferir. Particularmente, es posible que los consumidores en los países en vías de desarrollo tiendan a tener diferentes prioridades que la mayoría de los consumidores en los países desarrollados.

5. Este documento investiga los informes sobre la experiencia y la asesoría sobre el proceso y la estrategia de la reforma, colocándolos en el contexto de las ideas actuales sobre la economía política. Posteriormente, se analizarán los intereses de los consumidores en el proceso y las consecuencias de la reforma, incluyendo las razones para la resistencia y el escepticismo, y dará una idea general sobre la forma en que la defensa de los intereses del consumidor puede incidir el equilibrio de los costos y beneficios políticos.

1. Lecciones de la experiencia sobre el curso de la reforma.

6. Algunos principios que explican la motivación de los compradores y los vendedores en los mercados económicos pueden ser útiles para explicar la interacción de intereses en los “mercados” para la regulación y la reforma. La reforma puede cambiar la distribución de los costos y los beneficios. Los cambios implican costos y beneficios políticos para los principales actores que se encargan de tomar las decisiones que pueden hacer progresar u obstruir la reforma. Por lo tanto, instrumentar la reforma con éxito requiere ajustar la oportunidad y la magnitud de estos costos y beneficios para las personas facultadas para tomar las decisiones, y para sus electores, de forma tal que en los puntos de decisiones críticas, inclinen la balanza de los beneficios y costos esperados (tanto políticos como económicos) hacia el apoyo al cambio. El impacto al consumidor debe ser un factor para

determinar lo que representa un costo o beneficio político. Los encargados de tomar las decisiones subordinados, en última instancia, al electorado, deben ser sensibles a la forma en que los cambios afectan a los consumidores. Si más electores son persuadidos de que se beneficiarán de la reforma, los funcionarios electos decidirán que lo más conveniente será emitirla.

7. El alcance de la reforma es amplio, no está limitado a una “reforma regulatoria” de los servicios públicos. La mayor parte de los aspectos de la reforma estructural puede tener efectos directos o indirectos sobre los valores e intereses de los consumidores. En general, éstos incluyen la liberalización del comercio y la inversión, la apertura de los mercados financieros y la eliminación o revisión de la regulación ineficiente en los mercados de productos. Los consumidores están directamente interesados en la forma en que estos cambios afectan los servicios, las opciones y los precios del mercado. La reforma de la regulación del mercado laboral afectará indirectamente a los consumidores, en el mercado y directamente en su papel de trabajadores.

8. Las regulaciones y las políticas que no son específicas a mercados particulares afectan profundamente la posibilidad de que las reformas del mercado funcionen. Ello incluye no únicamente protecciones para la red de seguridad social, sino también leyes e instituciones que apoyen la confianza en los procesos del mercado. En los países en vías de desarrollo, es probable que mejorar los cimientos base de estas instituciones sea una de las más altas prioridades de la reforma. Cuando las instituciones dentro del ámbito que respaldan el intercambio en el mercado son débiles, es posible que las disposiciones de la reforma que equivalen únicamente a apercebimientos para confiar en los resultados del mercado fallen, haciendo que el gobierno sea más débil que antes.

9. La secuencia normal de las reformas más importantes sigue la lógica de las políticas de competencia. Muchas de las investigaciones de experiencias con las reformas, publicadas por la OCDE (OCDE, 2007), el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2004), la Comisión Australiana de Productividad (Banks, 2005) y Brookings Institution (Landy, 2007) reportan conclusiones bastante similares sobre esta secuencia. En general, el primer paso es reducir barreras al comercio internacional y a la inversión extranjera, así como retirar restricciones sobre los mercados financieros. Estos cambios crean oportunidades y aperturas para una competencia más sólida. Australia, por ejemplo, encontró que abrir las fronteras al comercio y a la inversión con el propósito de introducir una fuente de competencia dio lugar a una demanda de mayor flexibilidad, con el fin de alcanzar a dicha competencia mejorando la productividad.

10. Normalmente, el siguiente paso es reformar la regulación de los mercados de productos para mejorar la eficiencia en este ambiente nuevo, más desafiante y competitivo. La reforma del mercado de productos ha ido más lejos en sectores donde el argumento económico para controlar el precio y la entrada ha sido más débil, o en donde el desarrollo tecnológico ha disminuido las justificaciones tradicionales para la regulación. Estos factores explican las razones por las cuales, en los servicios de infraestructura, la reforma de los servicios a líneas aéreas, fletes de transporte en carreteras y telecomunicaciones han tenido más éxito, mientras que la reforma ha progresado más lentamente en los mercados de productos tales como energía eléctrica y sistemas ferroviarios, en donde el argumento económico es más complejo. En la reforma al mercado de productos, los intereses de los consumidores son directos y evidentes; una mayor competencia en los mercados debería alentar una producción más alta, mayores opciones y precios más bajos. La naturaleza de esos intereses puede variar; en especial, los consumidores en los países en vías de desarrollo pudieran estar particularmente interesados en establecer y desarrollar la red.

11. Es posible que la reforma al mercado laboral, que en general es más difícil, se facilite después de la reforma al mercado de productos. Las políticas de competencia ayudan a explicar la razón por la cual ello puede suceder. Si una competencia más sólida reduce el poder del mercado, existirán menos ganancias susceptibles de ser reclamadas a través de acuerdos proteccionistas; y si un mercado más competitivo crea más oportunidades para que las empresas eficientes entren y se amplíen, ello podría traducirse en más oportunidades de empleo, reduciendo el incentivo de exigir en forma ineficiente una sólida protección para los empleos actuales. Pero es posible que las reformas al mercado de productos en sectores que continúan marcadamente regulados sean aún

más difíciles de lograr, en tanto se libera a otros sectores, y la dificultad se debe principalmente a las cuestiones del mercado laboral. (OCDE, 2007).

12. Con frecuencia, la reforma sigue a una crisis. La percepción de una crisis o inquietud sobre la postura respectiva o cambio en la tendencia histórica también puede estimular el cambio y desestabilizar la prudencia convencional que mantiene al *statu quo*. Asimismo, el cambio tecnológico a gran escala también facilita la reforma al eliminar las barreras y reconfigurar las coaliciones de los grupos de interés. La relación entre la crisis y la reforma parece ser particularmente sólida en la regulación del mercado de productos, a fin de eliminar obvias restricciones sobre la competencia. En contraposición, en tiempos de crisis, por lo regular la reforma al mercado laboral sería más difícil, debido a que las personas que se sienten amenazadas no pudieran ser persuadidas de rendirse respecto de lo que ellas consideran como protecciones. Si la crisis acelera la reforma del mercado de productos, es posible que los beneficios para el consumidor faciliten el camino hacia la reforma laboral de dicho mercado.

13. La compensación será necesaria para superar focos de oposición. La reforma crea inevitablemente cierto riesgo de dejar a alguien en peores condiciones que las anteriores, por lo menos a corto plazo. La idea de que pudiera existir un cambio que no dejara a alguien peor que antes, de forma que no hubiera perdedores a quienes compensar, es una ilusión teórica; al menos, si ello fuera posible, se requeriría de muy poco esfuerzo para lograrlo. (Calabresi, 1991). La experiencia recomienda tomar precauciones a través de programas de amplio alcance y de redes de seguridad social, más que hacerlo distorsionando los detalles de la reforma del mercado. (Landy, 2007). Por lo tanto, en Australia, los sectores o regiones sensibles respecto de los cuales se consideraba que era poco probable que resistieran los cambios recibieron la ayuda necesaria para ajustarse. Pudiera ser importante llamar la atención hacia la protección, aún cuando, en particular, la regulación que se está reformando ha estipulado protecciones similares, sea implícita o explícitamente. Si la protección o la compensación no están vinculadas con la reforma, la ausencia evidente de protección pudiera perjudicar el apoyo al cambio.

14. Las sinergias y la secuencia entre las políticas puede reducir la necesidad de prometer una compensación en orden de superar la resistencia. Cuando el alcance de la reforma es amplio, y el ritmo y el plan son deliberados, las personas y los negocios tendrán una idea más clara sobre los beneficios y los riesgos potenciales, y es posible que sea más fácil persuadirlos de que los beneficios serán mayores. Es posible que escalonar los cambios, de forma que por lo menos algunos de los beneficios se aprecien claramente antes de que lleguen los costos, facilite el proceso. Las reformas al mercado de productos pueden ser mutuamente reafirmadas si se demuestra que los beneficios de una reforma hacen que el siguiente paso sea más fácil de adoptar.

15. Las políticas macroeconómicas para mantener a la demanda agregada cercana a la producción potencial pudieran facilitar la reforma al reducir los motivos del miedo sobre los efectos del cambio estructural. Una temprana reforma fiscal puede reforzar la flexibilidad; la disciplina fiscal puede mantener la confianza y el espacio para maniobrar, y puede generar fondos que se pueden utilizar, de hecho, para compensar a aquellos que fueron perjudicados por el cambio. La pericia exterior y la experiencia internacional pueden sustentar el caso de la reforma. El sindicalismo o los compromisos derivados de préstamos o asistencia pudieran implicar obligaciones para reformar la regulación. La comparación con otros nos brinda los parámetros y los retos para mejorar. (OCDE, 1007).

16. La oposición a la reforma se basa normalmente en inquietudes y, algunas veces, en ideas erróneas sobre los costos y los beneficios del intercambio entre los objetivos. Superar la oposición requiere de liderazgo político, transparencia y una pedagogía efectiva. Una clara comprensión de los interesados acerca de los problemas y de las soluciones (incluyendo sus costos, así como sus beneficios) es necesaria, tanto para lanzar la reforma como para mantener el impulso a través de la fase en que los costos pudieran parecer mayores que los beneficios. Las estrategias para la reforma deben abordar las razones conocidas por la cual las personas que toman las decisiones pudieran resistirse al cambio, con base en el equilibrio de costos y beneficios. Algunas de las razones se establecen en (OCDE, 2007):

- La incertidumbre sobre las consecuencias: Es posible que los costos del cambio sean claros, pero los beneficios, aún si supuestamente son mayores, sean imprecisos.
- El riesgo político de la oportunidad: Los costos del cambio pudieran venir antes de la siguiente elección, pero los beneficios vendrán después.
- Reacciones de los grupos de interés: Los grupos de interés se organizarán más fácilmente para formar grupos de presión en contra de cambios que incrementen los costos de manera eficaz de lo que los consumidores harían para recopilar los beneficios difusos.

De igual forma, un grupo pequeño o una industria tienen más incentivos para influir sobre las políticas públicas a fin de recopilar los beneficios de un grupo grande y desorganizado, como es el de los consumidores.¹

Cuadro 1. Obstáculos políticos a la reforma

Se extrajo una lista similar de las lecciones de la “economía política” de la experiencia de reforma en Australia con un programa de reforma estructural de amplio alcance:

1. Los costos de la reforma se concentran en grupos particulares, mientras que los beneficios son más difusos.
2. Los ganadores potenciales de la reforma tienden a estar (racionalmente) deficientemente informados sobre los intercambios.
3. Las estructuras burocráticas normalmente están alineadas con secciones particulares de la economía o de la comunidad.
4. Los costos de la reforma tienden a desembolsarse inicialmente, mientras que los beneficios se dan con el tiempo.
5. La existencia de múltiples jurisdicciones aumenta la dificultad de lograr enfoques nacionales congruentes.

Fuente: Comisión Australiana de Productividad (Banks, 2005)

¹ Las percepciones políticas y económicas pudieran rechazar, pero después revivir, la idea de que la regulación es del interés público. Los críticos han observado que, a pesar de la justificación tradicional para la regulación, concretamente, corregir las fallas del mercado, lo que los reguladores hacen con frecuencia, hace que empeoren las fallas del mercado. Para explicar esta consecuencia perversa en términos de los costos y beneficios económicos y políticos para las industrias, los consumidores y los funcionarios públicos, estos críticos concluyeron que los reguladores han sido capturados por los intereses que regulan. Las industrias desean una regulación que les permita obtener ganancias propias de monopolios, y los grupos compactos y bien estructurados se organizarán para lograr este resultado en el mercado político con mayor eficacia que los consumidores que se organizan para resistirlo. Una percepción económica más sofisticada predice que la coalición para apoyar al sistema regulatorio también incluirá, por lo menos, a algunos de los consumidores. Si la persona encargada de tomar la decisión intenta ubicar el punto en donde el beneficio político de la medida que favorece a una serie de intereses apenas equilibra su costo político con respecto de otra serie de intereses, entonces es posible al final se compartan los beneficios entre diferentes grupos de interés. Las políticas tenderán a compensar los cambios en esta distribución, que surgen de transferencias en la demanda o las condiciones del costo. Con frecuencia, el interés del consumidor aparece en la estructura de precios, subsidiando en forma cruzada a los altos costos para los consumidores a partir de los beneficios generados por los precios de otros grupos. Pero si el beneficio político de la regulación surge a partir de la distribución de la riqueza, entonces el proceso regulatorio será sensible a las pérdidas de peso muerto. Aún aquellos que se benefician del acuerdo regulatorio pudieran apoyar las reformas que subsanen algunas de las fallas del mercado, a fin de aumentar la riqueza total disponible para que el acuerdo la distribuya. Por lo menos, ni los ganadores ni los perdedores se pueden oponer racionalmente a reformas que reduzcan la pérdida de peso muerto. Con esta percepción, el análisis del proceso de las políticas en términos de motivaciones de interés personal reconoce una justificación de interés público para la regulación. (Peltzman, 1989).

2. Intereses y objeciones del consumidor

17. El aumento de la competencia debería beneficiar a los consumidores al ampliar las opciones y reducir los precios; por lo tanto, el objetivo de gran parte de la reforma regulatoria económica de motivar la competencia es aquel que, en principio, debieran compartir los consumidores. Pero en la práctica, es posible que los beneficios para los consumidores individuales parezcan menores o inciertos. La documentación sobre experiencias reales de beneficios amplios y evidentes para los consumidores a partir de las reformas, en la forma de más opciones, mejores servicios o precios más bajos, pueden demostrar que los beneficios prometidos habrán valido la pena.

Cuadro 2. Beneficios para el consumidor de la reforma que favorece al mercado competitivo de productos

Algunos de los drásticos cambios que siguen al eliminar las restricciones sobre el precio y la entrada en los sectores clave se enfatizaron en el Informe sobre la Reforma Regulatoria de 1997 de la OCDE:

Líneas aéreas: Permitir la libre entrada y la competencia en las tarifas redujo los pasajes en un 25 por ciento en el Reino Unido, en un 33 por ciento en los Estados Unidos, y en un 50 por ciento en España durante el primer año en el que se les permitió a las líneas aéreas de fletamento autorizadas ofrecer un servicio regular.

Transporte carretero: Permitir la competencia de tarifas y la entrada libre en los servicios de flete carretero bajaron los niveles promedio de las tarifas aproximadamente un 20 por ciento y al mismo tiempo aumentaron la flexibilidad y mejoraron la productividad, sin menoscabar la seguridad o el servicio a las áreas rurales: esta experiencia se reporta siempre que se tomaron estas medidas desreguladoras en Europa, Asia y Norteamérica.

Servicios financieros: Después de dar fin a la fijación de precios e introducir la competencia en el mercado de valores, las comisiones promedio en el Reino Unido bajaron a un tercio del nivel previo a la reforma.

Telecomunicaciones: La reforma ha llevado nuevos servicios a todas partes, y ha creado una intensa competencia para éstos.

Taxis: La apertura de la industria del taxi a la libre entrada y a la competencia de precios en Suecia tuvo como resultado un aumento de 30 por ciento en el número de taxis en dos años, mientras que los precios para la mayoría de los clientes se estabilizaron a los niveles previos a la reforma, y los precios para los pasajeros que recibieron asistencia a manera de subsidio disminuyó de hecho. Se conservó el servicio hacia las áreas rurales.

Servicios profesionales: Se estimó que eliminar el monopolio de los abogados en los trámites para el traspaso de bienes inmuebles, así como el monopolio de los abogados pertenecientes a barras en comparecencias ante los tribunales, y al mismo tiempo permitir que los abogados se hicieran publicidad, dio como resultado una disminución del 12 por ciento en el costo de los servicios legales en Australia.

Atención médica: Cuando se liberó a los profesionistas de atención médica para los ojos de las prohibiciones regulatorias en contra de anunciarse y de otras prácticas comerciales normales, los precios en promedio se redujeron un 25 por ciento, y la calidad de la atención es la misma que en las jurisdicciones altamente reguladas y con precios más altos.

Fuente: OCDE (1997)

18. Es posible que los consumidores duden si reducir la regulación será congruente con las protecciones al consumidor. La regulación puede procurar corregir las fallas del mercado debido a la información asimétrica o incompleta, los efectos externos y los bienes públicos. Saber si la regulación aborda estos riesgos efectivamente requiere evaluar la relación costo-beneficio de la regulación y de sus alternativas. Si razones como éstas son sustentadas al establecer la regulación, y las condiciones subyacentes son aún una inquietud, entonces los defensores de la reforma necesitarán persuadir a los consumidores de que la reforma continuaría abordando dichas inquietudes en forma adecuada.

19. La renuencia a respaldar la reforma puede contener un elemento de conservadurismo escéptico. Los consumidores pueden aceptar la justificación del interés público para la regulación y que puedan sospechar que aquellos que buscan la reforma tienen otras intenciones que no son congruentes con el interés público. Entre aquellos que presionaron más para la reforma del sistema de energía eléctrica de California se encontraban los operadores que esperaban obtener ganancias de los defectos en el plan de la reforma: "Al envolver sus políticas preferidas en la retórica del mercado libre de los expertos contratados, estos buscadores de ganancias promovían un diseño ineficiente del mercado, que maximizaba su captación de las ganancias del costo de la transacción". (Landy, 2007, página 11). Por lo tanto, es posible que los consumidores quieran saber más sobre las motivaciones de las tribunas quienes afirman hablar en su representación. Los intereses conflictivos entre las diferentes clases de consumidores también pueden complicar la reforma. Por ejemplo, puede que ampliar los servicios públicos fuera de las áreas desarrolladas requiera de una gran inversión, pero es posible que aquellos que ya cuentan con el servicio objeten pagar tarifas más altas para pagar por la ampliación de una red que sirva a los menos acomodados. Incluso, utilizando la retórica de la reforma favorable a la competencia para justificar el mantener más bajas sus propias tarifas. El conflicto pudiera agravarse si la clase de consumidores acomodados que plantean la objeción es distinta, étnicamente hablando, de la mayoría más pobre que desea un mejor servicio. (Chua, 2003).

20. Posiblemente los individuos se resistan a una reforma que los beneficie como consumidores si ésta impusiese costos sobre éstos como empleados. Tal vez puedan ser persuadidos de respaldar los cambios si los beneficios de uno superaran el riesgo de pérdida del otro. Por tanto, la reforma laboral en general no tendrá lugar sino hasta que los posibles beneficios al consumidor a partir de otra reforma hayan quedado claros. Cuando los efectos se combinan y son, de cierta forma, inciertos, de manera que los individuos no saben a ciencia cierta donde se encontrarán después de la reforma, es completamente lógico que la mayoría del público rechace un cambio que mejoraría el bienestar en general. (Fernández, 1991). Una forma de superar este obstáculo será identificar más claramente a aquellos que obtendrán una ganancia del cambio, reducir la incertidumbre y por lo tanto, alentarlos a apoyarlo. Y es posible que existan otras razones por las cuales los individuos pudieran no respaldar los cambios que los colocarían en una mejor posición económica; para algunos, la postura relativa tiene importancia. A algunos pudiera irles mejor de acuerdo con la reforma, pero no tan bien como a otros con los cuales se comparan, posiblemente piensen que el cambio no vale la pena. Un "sesgo del *statu quo*" también pudiera deducirse de la observación de que los individuos con frecuencia sobrevaloran de forma poco realista lo que ya tienen. (Kahneman, 1991). Por consiguiente, los defensores de la reforma necesitarían demostrar que el beneficio neto del cambio es amplio y evidente.

21. Los costos de la información y de la organización explican parte de la apatía del consumidor. Los beneficios per cápita de una mejor regulación pudieran ser tan bajos que parecería irracional que cualquier consumidor en lo individual les prestara atención. En contraposición, normalmente el impacto de la regulación en las partes que están siendo reguladas es inconfundible, de forma que es más probable que dichas partes se tomen la molestia de tratar de influir sobre el proceso.

Cuadro 3. Grupos de interés y estrategias de la reforma

Las diferentes distribuciones de costos y beneficios conducen a diferentes estrategias para las organizaciones de grupos de interés y, por lo tanto, a diferentes papeles en las políticas de competencia y del consumidor dentro de la reforma.

- Si tanto los beneficios como los costos se extienden ampliamente, el efecto neto pudiera ser confuso, y existirán pocos incentivos para que los grupos se organicen para ello. Las leyes de competencia son las clases de reformas amplias, generales, que emergen del debate prolongado y abierto que se necesita para desarrollar un consenso en este escenario.
- Si tanto los beneficios como los costos se concentran en grupos identificables, es probable que estos grupos de interés se organicen, presionen al gobierno y negocien unos con otros. La regulación podría incorporar el acuerdo al que lleguen estos grupos, y las políticas de la competencia pudieran objetar los acuerdos que equivalgan a la exclusión anticompetitiva, o a la colusión.
- Si se concentran los beneficios, pero se diseminan los costos, los beneficiarios tendrán más incentivos para influir el proceso político a fin de garantizar que obtendrán dichos beneficios, pero posiblemente aquellos que pagan los costos ni siquiera los noten en lo individual. El beneficio pudiera ser las ganancias del poder de mercado, y por lo tanto las leyes y regulaciones que protejan estas ganancias serán un objetivo común de la reforma regulatoria.
- Si se concentran los costos, pero se diseminan los beneficios, los grupos que corren con los costos se organizarán para evitar su pago, o para trasladarlos al público. Es posible que el cambio en esta situación requiera la intervención de aquellos que emprendieron las políticas que promuevan el beneficio de los consumidores a partir de la reforma, y dar a conocer la forma en que el público corre con los costos. Con frecuencia, las agencias de competencia adoptan este papel, llamando la atención hacia los costos sociales de la regulación y hacia los beneficios potenciales de la reforma para los consumidores.

Fuente: Wilson, 1980

3. Cómo organizar y motivar el interés de los consumidores para respaldar la reforma

22. Si los consumidores no consideran que es redituable organizarse para reclamar los beneficios potenciales de la reforma, los gobiernos u otros pudieran establecer organizaciones que jugaran este papel en su representación. Individuos, activistas o políticos pudieran actuar también como intermediarios de las políticas, que afirmen que influyen sobre el equilibrio de los costos o beneficios políticos que serían resultado de la forma en que la reforma afecta los intereses de los consumidores. Los grupos que se organizan para otros propósitos también pudieran reclamar el interés de los consumidores. Por ejemplo, con frecuencia las organizaciones laborales participan en debates sobre las medidas de protección al consumidor. Pero es posible que a estos grupos laborales les sea difícil expresar posturas congruentes sobre las propuestas de la reforma, ya que tendrían implicaciones potencialmente contradictorias para sus miembros.

23. A fin de mejorar el bienestar del consumidor, donde los mismos consumidores no son conscientes racionalmente de sus propios intereses, la ejecución de las leyes de competencia pudiera tomar medidas en representación de los consumidores al promover cambios que representen beneficios para ellos a gran escala, aunque diseminados, por los cuales los partidarios de la reforma pudieran llevarse el crédito político posteriormente. La ejecución puede demostrar posibles beneficios y al mismo tiempo estigmatizar los intereses de los buscadores de ganancias, retándolos a justificar la resistencia al cambio. La defensa de la competencia, en un papel emprendedor, puede educar a los consumidores sobre los efectos y motivarlos a apoyar el cambio, brindando una alternativa a la organización formal como una vía de influencia política. La defensa y la ejecución pueden llamar la atención hacia estas cuestiones y motivar el desarrollo de coaliciones y el respaldo público en condiciones donde la teoría predice que los opositores de la reforma se organizarían con éxito para derrotarla. Las acciones de ejecución pueden trasladar la carga de la persuasión hacia el debate de las políticas, y poner así a las

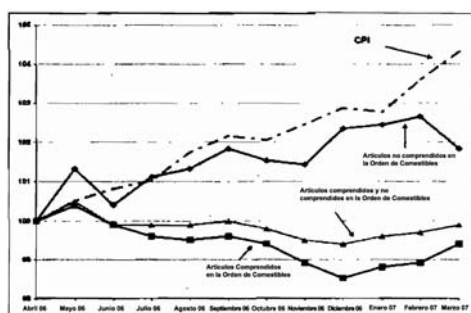
industrias que buscan obtener ganancias en una posición defensiva. Pero la ejecución directa no es siempre una opción. Cuando una restricción anticompetitiva se deduce directamente de una acción gubernamental, la defensa pudiera ser la única forma de contribuir a eliminarla.

24. Un hecho muy importante, que se presenta claramente cuando el público está listo para el mensaje que se transmite, puede ser contundente. Una experiencia de los Estados Unidos ilustra la forma en la cual un consenso a favor de la reforma puede organizarse alrededor de conceptos básicos y de beneficios obvios para el consumidor. En las condiciones económicas de mediados de la década de los setenta, con un crecimiento bajo y una alta inflación, el público estaba receptivo a la persuasión al cambio. Fue posible reducir los argumentos sobre la regulación económica, en forma convincente, al simple punto de que los precios eran demasiado altos, y que la regulación restrictiva era una de las razones. (Noll, 1989). Un ejemplo de la industria de las líneas aéreas hizo que esta cuestión fuese irrefutable: las tarifas para vuelos entre diferentes estados que estaban sujetos a la regulación federal que controlaba las tarifas y el servicio eran mucho más altas que las tarifas para vuelos similares que tenían lugar dentro de un único gran estado, como California, y por lo tanto no estaban regulados. Así, el primer proyecto importante de la reforma fue la liberalización del servicio de las líneas aéreas, y la abolición de la agencia reguladora del sector económico.

Cuadro 4. Demostrando los beneficios al consumidor en forma eficaz: la Orden de Prácticas Restrictivas (de Comestibles) de Irlanda (*Ireland's Groceries Order*)

En 2006, el gobierno de Irlanda eliminó la Ley de Comestibles, regulación que había evitado la rebaja de precios al menudeo y que controlaba otras prácticas del mercado. La Autoridad de Competencia de Irlanda había exigido esta reforma durante años, indicando la forma en que la Orden de Comestibles perjudicaba a los consumidores al mantener los precios demasiado altos. La industria se había resistido, afirmando que se protegía a los pequeños negocios. Después de ser anulada, los representantes de la industria argumentaron que los precios a la alza mostraban que aún se necesitaba la Orden para mantener el control sobre los precios. La Autoridad de Competencia analizó el mercado con mayor detalle, comparando los cambios entre los precios para productos que antes habían estado sujetos a la Orden de Comestibles con los cambios en los precios de otros productos. La Autoridad de Competencia presentó una tabla para demostrarle claramente al público que, como resultado de eliminar la Orden de Comestibles, los precios de los productos de consumo que habían estado sujetos a ésta bajaron.

Inflación de precios de comestibles desde abril de 2006 (abril 2006=100)



Fuente: Autoridad de Competencia de Irlanda

25. La incertidumbre sobre la naturaleza, y sobre la magnitud de los beneficios y costos, contribuiría a cambiar la renuencia. La defensa que demuestre los efectos de cambios similares en otros mercados o jurisdicciones puede disminuir estas incertidumbres. Muchas agencias de competencia presentan periódicamente estudios de caso al nivel del sector sobre las condiciones de la industria y los efectos de las reformas, que los utilizan en esta clase de defensa educativa.

Tabla 1. Estudios recientes de las agencias de competencia sobre las condiciones del mercado y el impacto de la reforma

País	Mercado
Australia	Intercambio de tarjeta de pago
Australia	Servicios postales
Francia	Productos de consumo al menudeo
Irlanda	Comestibles al menudeo y mayoreo
Japón	Ingeniería civil
Japón	Adquisición de bienes
Países Bajos	Red de tarjetas de débito
Noruega	Líneas aéreas
Noruega	Libros al menudeo
Noruega	Cemento
Noruega	Energía eléctrica
Noruega	Comestibles al menudeo
Noruega	Productos farmacéuticos al menudeo y al mayoreo
Noruega	Radiodifusión
Noruega	Telecomunicaciones
Reino Unido	Garantías y reparaciones de autos nuevos
Reino Unido	Bienes raíces
Reino Unido	Regulación de precios de productos farmacéuticos
Reino Unido	Mercado farmacéutico
Reino Unido	Mercado de taxis
Estados Unidos	Rente para poseer (protección al consumidor)
Estados Unidos	Productos de tabaco
Estados Unidos	Transporte por carreteras

26. Una agencia que esté encargada tanto de la protección al consumidor como de la competencia tendrá una ventaja única para promover la reforma. Se puede sostener de manera creíble que su asesoría para promover la competencia será congruente con la protección al consumidor. La experiencia confirma el valor de esta relación: un estudio del FMI sobre las condiciones que afectan el éxito de las reformas de gran alcance concluyó que las reformas comenzaron más pronto y progresaron más en Australia, Canadá, Nueva Zelanda, el Reino Unido y los Estados Unidos (FMI, 2004). En cada uno de estos países, existe una agencia que combina las responsabilidades de la competencia con la ejecución de las normas para proteger a los consumidores en contra de prácticas desleales en el mercado.

27. La defensa, igual que la reforma, puede ser un proceso a largo plazo, y es difícil determinar la forma en que afectará el resultado. Un resultado que sea menos exitoso que lo que el defensor hubiera preferido pudiera, de todas formas, ser mejor que lo habría sido sin la participación del defensor. En un proceso complejo e interminable, en general existen otras muchas cuestiones en juego y muchos otros participantes, haciendo prácticamente imposible aislar el efecto de cualquiera de lo anterior, o saber cuándo fue que se hicieron las aportaciones más importantes. Es posible que una presentación que pareciera no tener éxito a corto plazo haya contribuido a un cambio en el paradigma del pensamiento a largo plazo dentro de la industria, o del organismo regulador. La defensa que establece cimientos y coaliciones es más rentable, aún si no refleja un beneficio inmediato en la promulgación o rechazo de un propósito en particular.

Cuadro 5. Reformas *Bersani* en Italia: La recompensa a largo plazo del esfuerzo de la defensa

Casi 400 estudios del sector, y documentos de defensores por parte de la Autoridad de Competencia de Italia, presentados durante un período de 15 años, estableció los cimientos para las reformas *Bersani* de gran alcance de 2006 y 2007. Las reformas reflejan las recomendaciones de las conclusiones reiteradas de la Autoridad sobre cuestiones que se derivan de la regulación del sector.

Servicios profesionales: Las normas que estipulan honorarios mínimos y que prohíben la publicidad son anuladas, y los controles sobre las prácticas multidisciplinarias se relajan. En 1997, una investigación del sector por parte de la Autoridad de Competencia llamó la atención hacia estas restricciones, y en 2005, en el último de una serie de informes de la defensa sobre la liberalización de los servicios profesionales, se analizaron las medidas potenciales en detalle.

Distribución al menudeo: Los límites sobre las ventas de promoción se eliminan, y la autorización de nuevas ubicaciones de tiendas no debe imponer requisitos sobre la distancia mínima de las otras, o la gama de productos ofrecidos. Estas medidas impulsan la reforma de 1998, que facilitó que se abrieran pequeños negocios. En 1993, uno de los primeros informes de la Autoridad de Competencia, como respuesta a una instrucción específica de la entonces reciente Ley de Competencia, giraba en torno a cuestiones de la distribución al menudeo. Más adelante, los informes de la defensa respaldaron las reformas de 1998, y llamaron la atención sobre la forma en que los gobiernos regionales instrumentaban estas reformas.

Panaderías: Las panaderías ya no requieren autorización especial para reubicarse, y pueden vender otros productos alimenticios para su consumo inmediato. En 2002, en los documentos de la defensa por parte de la Autoridad, se exigían dichas reformas.

Productos farmacéuticos: Las farmacias ya no tienen el monopolio para vender productos “sin receta médica”, los minoristas pueden descontar el precio de dichos productos, y un distribuidor al mayoreo ahora puede dirigir una farmacia. En 1997, una investigación del sector por parte de la Autoridad de Competencia cuestionaba las limitaciones sobre la tarificación y la entrada de los mayoristas, y en los documentos más recientes de la defensa se tratan otros aspectos de estas regulaciones.

Taxis: Se levantaron los límites al número de licencias de taxis, y otros aspectos de la regulación de las municipalidades se hicieron más flexibles a fin de promover nuevas entradas. En 1995, la Autoridad de Competencia emitió un documento de defensa sobre los problemas de la competencia en este sector, y volvió a tratar el tema con un documento en 2004.

Seguros: Los acuerdos de distribución exclusiva y los precios mínimos obligatorios fueron prohibidos. En 2003, una investigación del sector por parte de la Autoridad demostró que los contratos exclusivos planteaban barreras a la entrada.

28. La participación en el debate sobre la regulación y la reforma implica costos, en recursos y en capital político, que deben sopesarse en contra de los beneficios de las consecuencias de la reforma. Obviamente, el beneficio demostrable para el consumidor es un elemento crítico para establecer las prioridades. A fin de enfatizar las bases legítimas de las políticas de sus acciones, así como en vínculo entre las cuestiones regulatorias y la forma en que su ejecución normal opera, las agencias deben concentrar sus recursos de defensa en escenarios donde los beneficios y los efectos para el consumidor sean más sólidos y puedan demostrarse más claramente.

29. Es posible que la eficacia dependa del apoyo de otros participantes. Debido a que el costo para la agencia en términos de capital político puede ser alto, se debe considerar cuidadosamente si se debe participar en escenarios en donde no se puede esperar el apoyo de las demás partes. A fin de aumentar la efectividad y ayudar a evitar perjudiciales contraataques políticos, la agencia deberá utilizar el apoyo de aquellos que tienen otros intereses políticos. Es decir, debe estar consciente de los vínculos que tiene con otras políticas públicas e instituciones y capitalizarlos. Cuando sea posible, se debe considerar trabajar con los medios, los grupos de interés y los defensores en otros foros, a fin de lograr los objetivos de la reforma.

30. Este proceso implica un riesgo, debido a que simular alianzas para alcanzar los logros de la reforma puede comprometer la postura independiente necesaria para su ejecución. Y no siempre es sencillo identificar a los aliados. Las partes en la industria pueden cambiar sus posturas, así como aquellos que se oponen a la reforma pueden retractarse posteriormente, cuando parezca que se benefician de ello. Es posible que los aliados en algunas cuestiones se conviertan en adversarios en otras. Cuando la reforma parece progresar en una industria en ese momento, puede que los aliados para reformar aún más se encuentren en los sectores previamente reformados. Aunque, en última instancia, probablemente sea más importante para la agencia encontrar aliados en otros lugares del proceso gubernamental que se encargan de la toma de decisiones. Un sólido organismo de protección al consumidor sería un aliado clave.

4. Conclusiones sobre las estrategias de la reforma

31. Una forma práctica de contextualizar el problema de la “economía política” es preguntar cómo puede un gobierno reformar y aún así ganar una elección. Los líderes pueden promover la reforma por sobre la resistencia de beneficiarios de ganancias y privilegios mejor organizados si el público elector cree fervientemente que se beneficiará. Por tanto, demostrar la forma en que la reforma beneficia a los ciudadanos como consumidores, no únicamente en la teoría sino también en la práctica, pudiera ser crítico para el éxito, ya que la clase de ciudadanos consumidores, y esto incluye a todos, es más grande que cualquier otra. La perspectiva del consumidor puede ser también un control útil: si es difícil demostrar la forma en que una reforma propuesta beneficia a los ciudadanos como consumidores, entonces es posible que la supuesta reforma sea desacertada. La comunidad de las políticas de competencia está familiarizada con esta perspectiva sobre el problema de la economía política, ya que el objetivo de las políticas de competencia es promover el interés del público como consumidores, más que proteger las posturas de los productores y los competidores.

32. Las pruebas y los argumentos que disminuyen en forma creíble la incertidumbre sobre la magnitud, la oportunidad y la asignación de los beneficios y los costos de la reforma son muy importantes para el éxito. La obtención de un amplio apoyo para la reforma depende de garantizar al público que la “reforma” no es un eufemismo para eliminar la protección en contra de agravios y del monopolio. La idea de que el bienestar de los consumidores es resultado de mercados abiertos y competitivos brinda un principio claro y coherente para motivar la reforma. Los intereses concentrados siempre podrán contratar a grupos que ejerzan presión y a expertos que expliquen la razón por la cual su industria debería estar exenta de la disciplina del mercado. La autoridad de competencia, experta en cuestiones del mercado en general, y actuando como miembro de un grupo de presión para el interés del público, puede contraatacar las afirmaciones infundadas para la regulación que favorezcan a la industria, alertando a los consumidores sobre sus intereses al oponerse a medidas que conduzcan a precios más altos y menos opciones. Cuando una única agencia está encargada tanto de protección al consumidor como de la competencia, puede fundamentar estos puntos en forma mucho más persuasiva.

33. El respaldo de los representantes de la sociedad civil puede ser una gran aportación para iniciar la reforma, y para concluirla con éxito. Para ser efectivos, estos representantes necesitan acceso al proceso, así como suficientes recursos para participar en forma eficaz.

34. Los temas frecuentes de la defensa de la competencia y del consumidor, a saber, disminuir las barreras al comercio y eliminar las restricciones a los mercados de productos, son en general aquellos que impulsan el proceso de la reforma y que facilitan además las reformas más difíciles. Para superar las objeciones de intereses especiales y el escepticismo de potenciales beneficiarios, la defensa efectiva debe combinar un mensaje claro, basado en hechos y teorías, con el reconocimiento honesto tanto de los costos como de los beneficios. Se pueden desarrollar hechos importantes y persuasivos que ilustren los probables efectos de la reforma a partir de los registros recopilados de los casos en que se aplica la ley de competencia a problemas similares, o se pueden extraer de informes de experiencias con reformas similares en otros sectores o jurisdicciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Banks, Gary (2005), "Structural reform Australian-style: lessons for others?", Comisión Australiana de Productividad. <http://pc.gov.au./sppeches/cs20050601>
- Calabresi, Guido (1991), "The Pointlessness of Pareto: Carrying Coase Further", *Yale Law Journal*, vol. 100, página 1211.
- Chua, Amy (2003) "Making the World Safe for Markets", *Harvard Business Review*, agosto de 2003, páginas 14-16
- Cooper, James C., Paul A. Pautler y Todd J. Zywicki (2005), "Theory and Practice of Competition Advocacy at the FTC", *Antitrust Law Journal*, vol. 72, páginas 1091-1112.
- Duval, R. y J. Elmeskov (2005), "The Effects of EMU on Structural reform in Labour and Product Markets", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 438.
- Fernández, R. y D. Rodrik (1991), "Resistance to Reform: Status-Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty", *American Economic Review*, No. 81, páginas 1146-1155.
- Høj, Jens, V. Galazo, G. Nicoletti y T. Dang (2006), *The Political Economy of Structural Reform: Empirical Evidence from OECD Countries*, Economics Department Working Papers No. 501, OCDE, París.
- FMI (2005), Fostering Structural Reforms in Industrial Countries, *World Economic Outlook*.
- Kahneman, Daniel, Jack L. Knetsch, Richard H. Thaler (1991), "The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, no. 1, páginas 193-206.
- Landy, Mark, M. Levin y M. Shapiro (2006), *Creating Competitive Markets: The Politics of Regulatory Reform*, Brookings, Washington D.C.
- Noll, Roger (1989), comentario sobre Peltzman (1989), *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics*, vol. 1989, páginas 48-58.
- OCDE (2007), *Economic Policy Reforms: Going for Growth 2007*, OCDE, París.
- OCDE (1997), *OECD Report on Regulatory Reform*, Vol. II: Thematic Studies, OCDE, París.
- Olson, M. (1965), *The Logia of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Peltzman, Sam (1989), "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation", *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics*, vol. 1989, páginas 1-41.
- Wilson, James Q. (1980), "The Politics of Regulation", en Wilson, J., ed. *The Politics of Regulation*.