Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

04-Sep-2012

Spanish - Or. English

DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE

DAF/COMP/LACF(2012)3
Unclassified

LATIN AMERICAN COMPETITION FORUM (Spanish Version)

FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA

Sesión I: Competencia y Reducción de la Pobreza

Documento de base

18-19 de septiembre de 2012, Santo Domingo (República Dominicana)

Se hace circular el documento de base adjunto elaborado por la Secretaría PARA SU DEBATE en la Sesión I del Foro Latinoamericano de Competencia que se llevará a cabo los días 18 y 19 de septiembre de 2012 en Santo Domingo, República Dominicana.

Contacto: Jeremy West, Experto Sénior
Tel.: +33 (0) 1 45 24 17 51; Fax: +33 (0)1 45 24 96 95;
Correo electrónico: jeremy.west@oecd.org

JT03325815

Complete document available on OLIS in its original format
This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

Spanish - Or. English

FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA

-- 18 y 19 de septiembre de 2012, Santo Domingo (República Dominicana) --

Sesión I: Competencia y Reducción de la Pobreza

Documento de base de la Secretaría de la OCDE

LA COMPETENCIA EN LOS MERCADOS DE BIENES Y SERVICIOS ESENCIALES, ¿REDUCE LA POBREZA?*

1. Introducción

1. Pese a los considerables avances de los últimos años, la reducción de la pobreza sigue siendo una cuestión importante en América Latina. Uno de cada tres latinoamericanos vive por debajo del umbral de pobreza —180 millones de personas— y 10 economías de la región continúan estando entre las 15 más desiguales del mundo.[1] Los gobiernos buscan constantemente respuestas en muchas políticas –en particular en la política de competencia—que les ayuden a seguir avanzando en la reducción de la pobreza. Para prestar asistencia a los organismos de defensa de la competencia en esa tarea, esta sesión del Foro Latinoamericano de Competencia de 2012 estudiará las repercusiones que la competencia en los mercados de bienes y servicios esenciales tiene en los consumidores empobrecidos.

2. En este contexto "bienes y servicios esenciales" significa, entre otras cosas, los alimentos básicos, como el pollo, el arroz, los frijoles y las tortillas; materiales de construcción, como el cemento, para infraestructuras públicas y viviendas; servicios financieros, como pequeños préstamos, cuentas de ahorro y transferencias de dinero; y productos y servicios de comunicación móvil. Excluimos los

---

* Este documento ha sido redactado por Zsofia Tari y Jeremy West, División de Competencia de la OCDE.

[1] OCDE, Perspectivas Económicas de América Latina 2012, p. 9 se puede consultar en: https://community.oecd.org/community/espa-net?view=tags&recursive=false/?tags=econom%C3%ADa.

productos y servicios tradicionalmente regulados, como el agua, la electricidad y las telecomunicaciones de línea fija o los medicamentos de prescripción médica.

3. No siempre se considera a los individuos más pobres de un país en primer lugar como consumidores, pero es obvio que han de consumir para vivir. Al igual que el resto de la población, los pobres necesitan bienes y servicios de primera necesidad. Pero para ellos, el dinero gastado en esas cosas supone una parte mayor –y, muchas veces, mucho mayor—de sus ingresos que para los consumidores más afortunados. Por lo tanto, cuando los bienes y servicios esenciales cuestan más de lo debido, los consumidores pobres sufren de manera desproporcionada. Para ellos, el aumento de los precios puede suponer una agudización de la pobreza, ya que algunos artículos esenciales les serán totalmente inaccesibles o les exigirán sacrificar otro producto que también necesiten mucho. Por otra parte, la reducción de precios de los productos básicos puede aliviar la pobreza al poner a su alcance los artículos que antes eran inaccesibles (o en mayor cantidad). Por eso la política de competencia como agente de reducción de la pobreza atrae de forma intuitiva.

4. De acuerdo, el aumento de los precios puede tener múltiples causas, como una inflación generalizada o deficiencias de suministro. Pero cuando los precios suben porque los proveedores de bienes y servicios esenciales se fusionan con sus competidores, se valen de conductas anticompetitivas y unilaterales para sofocarlos o forman con ellos un cártel de fijación de precios, proteger la competencia puede hacer que los precios bajen considerablemente. Otros factores, tales como las reglamentaciones excesivamente restrictivas o sesgadas, también pueden dar lugar a niveles innecesariamente bajos de competencia y a precios artificialmente elevados. Paradójicamente, algunas políticas gubernamentales motivadas por preocupaciones en favor de los pobres, como la implantación de servicios financieros prestados por el Estado o la imposición de servicios de transporte en rutas poco transitadas pueden terminar resultando más perjudiciales que beneficiosas. Las autoridades de la competencia podrán identificar esas políticas y defender cambios favorables a la competencia, así como aplicar en general los principios de la competencia en el proceso de formulación de las políticas favorables a los pobres.

5. Sin embargo, que el éxito de la política de competencia reduzca efectivamente la pobreza depende de diversas condiciones generales que van más allá de la calidad y la fuerza de las medidas de aplicación y la promoción de las normas de la competencia Esas condiciones son a veces parte del problema y no de su solución. Por ejemplo, si la corrupción y la falta de transparencia son comunes en un gobierno, una mayor competencia puede no conducir a mejores resultados para quienes viven por debajo del umbral de la pobreza. O bien, pueden dificultar de entrada la actuación de las autoridades de la competencia. Algunos países en desarrollo cuentan con leyes de competencia vigentes que podrían utilizarse para corregir un problema de competencia, pero no siempre se aplican de modo satisfactorio, lo que podría deberse, por ejemplo, a que las autoridades de la competencia carecen del poder político y la influencia necesarios para enfrentarse a las empresas multinacionales que suelen tener buenas conexiones con otros sectores del gobierno.

6. En la parte 2 de este documento se prepara el resto del debate examinando las distintas formas de definir la pobreza. En la parte 3, examinamos rápidamente las formas en que se prevé que la competencia afecte a la pobreza en los mercados de bienes y servicios en función de principios económicos. Luego, pasamos a estudiar la forma en que la competencia ha afectado efectivamente a los consumidores pobres en la vida real. En la parte 4 se estudia la cuestión de si las medidas intervencionistas, como los controles de precios, los obstáculos a la importación y las subvenciones podrían favorecer más a los consumidores pobres que la competencia. En la parte 5 se aborda la cuestión de los posibles efectos contradictorios sobre la pobreza, teniendo en cuenta que en algunos mercados los vendedores son tan pobres como los compradores. Por último, en la parte 6 figuran algunas propuestas de lo que las autoridades de la

competencia pueden hacer para tratar de reducir la pobreza en los mercados de bienes y productos esenciales[2].

2. Definiciones de la pobreza

7. Si bien está muy extendida la opinión de que es importante reducir la pobreza, definirla resulta más polémico. No hay objetivamente una definición adecuada de la pobreza y la mayoría de los observadores acepta que una definición debe entenderse en relación con contextos políticos, económicos o sociales específicos.[3] Por ejemplo, la pobreza constituye un problema no sólo para los países en desarrollo, sino también para la mayor parte de los países desarrollados, pero el umbral de pobreza oficial suele ser más alto en estos últimos.[4]

8. La pobreza puede definirse mediante tres conceptos distintos: la renta, las necesidades esenciales y las capacidades. De ellos, el concepto más utilizado es el de renta, según el cual una persona es pobre si sus ingresos caen por debajo de determinada suma. El concepto de necesidades esenciales tiene en cuenta las necesidades materiales para una vida mínimamente decente. Por lo general se entiende que comprenden factores como la atención básica de salud y la educación. La perspectiva de las capacidades se concentra en las necesidades esenciales, como una alimentación correcta, ropa y alojamiento, pero también tiene en cuenta aspectos sociales como el tomar parte en la vida de una comunidad.

9. Cada uno de los conceptos mencionados se puede cuantificar de dos: establecer una línea de pobreza absoluta u optar por un umbral de pobreza relativa. En los países en desarrollo, donde la pobreza suele ser un problema generalizado, se utilizan los umbrales de pobreza absoluta, en tanto que en los países desarrollados muchas veces se evalúa la pobreza en términos relativos, adaptados a sus habitantes y a los niveles específicos de la sociedad.[5]

---

2 Se ruega tener en cuenta que, a excepción de la parte 5 sobre los efectos contradictorios, esta nota no trata del efecto de la competencia en los pobres en cuanto trabajadores y propietarios de pequeñas empresas. En otros términos, el documento no se detiene en las repercusiones de la competencia en la capacidad de la población empobrecida de ganar dinero o en cuestiones como la de saber si la aplicación de la competencia puede sacar a alguien de la pobreza impidiendo que las empresas dominantes sofoquen a las pequeñas. Esas cuestiones se abordarán en el Foro Mundial sobre Competencia de la OCDE, que se celebrará en París en febrero de 2013.

3 Ruth Lister, Poverty (Key Concepts), Polity Press (2004), capítulo 1.

4 En 2005 apareció en The Economist un artículo ilustrativo al respecto. En el artículo se comparaba la vida de un camionero desempleado de la minería del carbón en la región de los Apalaches de los Estados Unidos y la de un médico en la República Democrática del Congo. Con 521 dólares de los Estados Unidos y 250 a 600 dólares mensuales, respectivamente, los ingresos de los dos hombres eran aproximadamente similares, pero al camionero estadounidense se le consideraba deseperadamente pobre, en tanto que el médico congolés era considerado como acaudalado. En 2004, en los Estados Unidos, el ingreso anual mediano era de 44,389 dólares. La mayor parte de las familias estadounidenses, aunque "empobrecidas", tenían por lo menos un aparato de televisión en el hogar, sus hijos iban a la escuela y por lo general no tenían que cultivar sus propios alimentos para sobrevivir. En cambio, en el Congo, el ingreso medio anual era de 673 dólares e incluso los servicios públicos esenciales, como el agua corriente y la electricidad, eran poco frecuentes. "The Mountain Man and the Surgeon: Reflections on Relative Poverty in North America and Africa," The Economist (20 de diciembre de 2005), se puede consultar en: www.economist.com/node/5323888.

5 Martin Ravallion, "Poverty Lines across the World," World Bank Policy Research Working Paper 5284 (2010), p.3.

2.1. Umbrales de pobreza absoluta

10. Un umbral de pobreza absoluta es un nivel por debajo del cual no se satisfacen las necesidades mínimas para una vida decente. En lo que respecta al concepto de renta, el umbral de pobreza absoluta normalmente lo define un estado o una organización internacional. Por ejemplo, en 1990 el Banco Mundial definió la pobreza como la falta de medios para alcanzar un nivel de vida mínimo y estableció el umbral de pobreza internacional en 1 dólar diario, lo que permite hacer el seguimiento mundial de la pobreza extrema.[6] El criterio de 1 dólar diario fue adoptado de forma generalizada.

11. A efectos de establecer el umbral de pobreza, el Banco Mundial examinó los umbrales nacionales de pobreza de países con bajos ingresos. Se convirtieron a una moneda común para facilitar la tarea de compararlos y al hacer las conversiones, el Banco aplicó los tipos de cambio de la paridad de poder adquisitivo a fin de tomar en consideración las variaciones del poder adquisitivo de las distintas monedas en los mercados nacionales. El Banco Mundial determinó que los umbrales de pobreza oscilaban entre los 275 y los 360 dólares anuales en cuanto a paridad del poder adquisitivo respecto de los precios de los productos básicos en 1985. Teniendo en cuenta que estos valores se acercan mucho al de 1 dólar diario, esta fue la referencia predominante como umbral de pobreza generalizado.[7] La ventaja de aplicar un umbral absoluto y el concepto de paridad del poder adquisitivo para definir la pobreza consiste en que a dos personas con el mismo poder adquisitivo para productos básicos se las trata de la misma forma, aunque vivan en distintos países.[8]

12. La definición basada en 1 dólar diario ha sido duramente criticada por no reflejar el costo real de la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano. No obstante, casi una quinta parte de la población total de los países en desarrollo sigue viviendo por debajo de este umbral.

2.2. Umbrales de pobreza relativa

13. Son los países desarrollados los que suelen aplicar los umbrales de pobreza relativa. Para obtener estos umbrales se determina cuáles son los habitantes con menos recursos de un país, tomando como punto de referencia de esta comparación la mediana o la media de todos los habitantes del país. Normalmente, los umbrales de pobreza relativa se establecen en el 40% o 60% de la mediana nacional y varían según los países, y también cambian a lo largo del tiempo. Por consiguiente, los umbrales se elevan cuando aumenta la riqueza de un país. A diferencia de los umbrales de pobreza absoluta, los umbrales relativos no pretenden representar los parámetros fisiológicos mínimos y en cambio se establecen (habitualmente) como una proporción constante de la renta o consumo medios en curso.[9] Si se tiene en cuenta que los umbrales relativos toman siempre como punto de referencia la renta mediana o media de la población, según esta definición la pobreza no puede eliminarse nunca (salvo que la distribución de los ingresos sea perfecta o casi perfectamente uniforme).

---

6 World Bank, World Development Report on Poverty (1990), p. 26, se puede consultar en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/12/13/000178830_98101903345649/Rendered/PDF/multi_page.pdf.

7 La cifra se actualizó en 2008 a 1.25 dólares por día al nivel de la paridad de poder adquisitivo de 2005. Martin Ravallion, Shaohua Chen & Prem Sangraula, "Dollar a Day Revisited", World Bank Policy Research Working Paper 4620 (2008).

8 Martin Ravallion & Shaohua Chen, "Weakly Relative Poverty", World Bank Policy Research Paper 4844 (2009), p. 3.

9 Ravallion, *supra* n.5 en 3.

14. El sociólogo Peter Townsend utiliza una definición más subjetiva de la pobreza relativa:

> Se dice de los individuos, familias y grupos de población que son pobres cuando carecen de recursos para procurarse el tipo de dieta, participar en las actividades y disponer de las condiciones de vida y de esparcimiento que son habituales, o por lo menos ampliamente alentados o aprobados, en las sociedades a las que pertenecen. Sus recursos están tan por debajo de aquellos con los que cuenta la familia promedio que, de hecho, quedan excluidos de las pautas de vida, costumbres y actividades ordinarias.[10]

15. La definición de la Comisión Europea, adoptada en 1975 es muy parecida a la de Townsend, pero no menciona explícitamente la dimensión de la participación social: "se entiende por personas pobres los individuos, las familias y los grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan escasos que no tienen acceso a las condiciones de vida mínimas aceptables en el Estado miembro en que viven."[11]

2.3. El criterio integral

16. Algunos criterios integran los métodos de determinación de la pobreza absoluta y relativa sin establecer un umbral preciso. La mayor parte de las organizaciones internacionales que participan en la lucha por el alivio de la pobreza publican una definición o explicación general de la pobreza. Por lo general son definiciones integrales u holísticas que toman en consideración no sólo la escasez de alimentos, sino también los aspectos psicosociales.

17. La OCDE no se pronuncia en favor de una definición específica de la pobreza, pero en las Directrices sobre la reducción de la pobreza del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización, la pobreza se resume del siguiente modo:

> El concepto de pobreza abarca distintas dimensiones de las privaciones. En general, es la falta de capacidad de una persona para alcanzar los niveles económicos, sociales y otros del bienestar. En la actualidad, se acepta de forma generalizada la multidimensionalidad de la pobreza. Este carácter multidimensional se asienta en investigaciones serias que comprenden grandes estudios participativos de lo que significa la pobreza para los pobres. Abarca indicadores de *pobreza absoluta*, como las tasas de mortalidad infantil y de lactantes, y de *pobreza relativa* según la definen las diversas normas de cada sociedad.[12]

---

10 Peter Townsend, Poverty in the United Kingdom, University of California Press (1979).

11 Esta definición de la pobreza fue elaborada por la Comisión Europea durante su primer programa contra la pobreza (1975-1980). Se puede leer en el Informe sobre la integración social, disponible en inglés en: http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf en la p. 8, y la traducción de la definición en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985D0008:ES:HTML.

12 OCDE, Poverty Reduction, Development Assistance Committee Guidelines (2001) (Directrices del CAD sobre la reducción de la pobreza), p. 37, se puede consultar en: http://publications.oecd.org/acrobatebook/4301091e.pdf.

18. Según el Banco Mundial, "la pobreza es una aguda privación de bienestar[…].Ser pobre es tener hambre, no tener casa ni vestido, estar enfermo y no recibir atención, ser analfabeto y no ir a la escuela. […]Los pobres son especialmente vulnerables a acontecimientos adversos que escapan de su control".[13] "Se presta especial atención al hecho de saber si los hogares o los individuos tienen suficientes recursos para satisfacer sus necesidades. ¿Tienen alimentos suficientes? ¿O alojamiento? ¿O atención de salud? ¿O educación?"[14]

19. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas tiene una definición similar que hace hincapié en la incapacidad de participar en una sociedad:

> La pobreza es la denegación de opciones y oportunidades, una violación de la dignidad humana. Significa la falta de capacidad esencial de participar realmente en la sociedad. Significa no tener suficiente para alimentar y vestir a una familia, no tener una escuela o dispensario al que acudir, no poseer tierra en la que cultivar los propios alimentos ni un trabajo con el que ganarse el sustento, no tener acceso al crédito. Significa la inseguridad, la impotencia y la exclusión de individuos, hogares y comunidades. Significa ser vulnerable a la violencia y muchas veces supone vivir en ámbitos marginales o precarios, sin acceso al agua potable ni al saneamiento.[15]

2.4. La pobreza humana y los índices multidimensionales de la pobreza

20. El Índice de Pobreza Humana (IPH) fue elaborado por las Naciones Unidas para indicar el nivel de vida en un país. Según la ONU, pobreza significa que se niegan las oportunidades y opciones más fundamentales para el desarrollo humano, por lo tanto el IPH se centra en la privación de los tres elementos esenciales de la vida humana: la longevidad, el conocimiento y un nivel de vida digno.[16] Habida cuenta de que la pobreza puede tener distinto significado en los países desarrollados y en los países en desarrollo, este índice se calcula de dos formas diferentes.

21. El índice para los países en desarrollo tiene en cuenta la probabilidad al nacer de no vivir hasta la edad de 40 años, la tasa de analfabetismo adulto, el promedio no ponderado de la población sin acceso sostenible a una fuente de agua aceptable y el promedio no ponderado de niños desnutridos. El índice para los países desarrollados establece una esperanza de vida de 60 años y toma en consideración la proporción de adultos que son analfabetos funcionales y la población que vive por debajo del umbral de la pobreza (el 50% de la renta mediana del hogar), así como la tasa de desempleo de larga duración (12 meses o más).

22. En 2010 la ONU sustituyó el IPH por un índice de pobreza multidimensional. Los tres elementos fundamentales siguen siendo los mismos, pero este índice también utiliza diez indicadores de "privaciones" cruciales, como la educación, la salud, el saneamiento, los bienes y servicios (la electricidad y el agua potable). En conjunto estos indicadores ofrecen una representación más completa de la pobreza aguda que los meros indicadores de renta o el IPH. Se determinará que un hogar es pobre

---

13 Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 2000 / 2001: Lucha contra la pobreza, p. 15, que se puede consultar en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/09/18/000094946_01083004025527/Rendered/PDF/multi0page.pdf.

14 Jonathan Haughton & Shahidu Khandker, Handbook on Poverty and Inequality, Banco Mundial (2009), p.2, se puede consultar en: http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821376133.

15 Declaración de las Naciones Unidas, junio de 1998 (esta definición de la pobreza también se encuentra en: http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/ydiDavidGordon_poverty.pdf).

16 *Id*.

multidimensionalmente si hay privaciones en una combinación de categorías de indicadores cuya suma ponderada supere el 30% de todos los tipos de privaciones de los que se hace el seguimiento.[17]

2.5. Otros criterios de evaluación de la pobreza

23. Hemos visto que la pobreza se puede definir de muchas maneras, pero una buena definición debe corresponder también a la idea de la pobreza que tiene la población. Un término más reciente, el umbral de pobreza subjetiva social[18] reconoce que hay una renta por encima de la cual se tiende a pensar que ya no se es pobre y por debajo de la cual una persona suele pensar que es pobre.

24. Los pobres a veces piensan que no pueden escapar de la pobreza debido a factores que están fuera de su control y que contribuyen a la falta de oportunidades. Por ejemplo, es evidente que un niño no puede elegir que sus padres sean o no pobres, pero si efectivamente lo son, esa circunstancia sin duda afectará a las oportunidades que tenga el niño. Fue en reconocimiento de este hecho que el Banco Mundial elaboró un índice distinto para evaluar la forma en que los factores externos afectan a las oportunidades de una persona de tener una vida decente.

25. El Índice de Oportunidades Humanas (IOH)[19] toma en consideración la forma en que las circunstancias personales (lugar de nacimiento, riqueza, raza o género) afectan a las probabilidades de que un niño acceda a los bienes y servicios esenciales. El IOH indica las oportunidades (por ejemplo, el acceso general a la educación primaria, el agua potable, etc.) de las que se dispone en un país o región determinados y si esas oportunidades son equitativas para ricos y pobres. Con la representación numérica de las diferencias de oportunidades, resulta posible evaluar los avances de una sociedad hacia el acceso universal.

3. El efecto de la competencia en los consumidores pobres de productos básicos, en la teoría y en la práctica

3.1. Efectos teóricos

26. Desde la perspectiva de la teoría microeconómica clásica, el efecto de la competencia en los mercados es sencillo: la competencia tiende a crear en los mercados un equilibrio entre la oferta y la demanda, elimina la ineficacia y en definitiva tiene como resultado unos precios que son iguales al costo marginal de las empresas más eficientes. Si de entrada un mercado es menos que perfectamente competitivo, entonces una mayor competencia debe dar lugar a precios más bajos, mayor cantidad de productos, mejor calidad y, posiblemente, más innovación. Estos son los resultados que se pueden esperar de todos los mercados, no únicamente de los de bienes y servicios esenciales, y benefician a todos los consumidores, en particular a los más pobres.

---

17 Sabina Alkire & Maria Emma Santos, Oxford Poverty and Human Development Initiative Multidimensional Poverty Index (julio de 2010), se consultar en: www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-MPI-Brief.pdf.

18 Martin Ravallion, Shaohua Chen & Prem Sangraula, "Dollar a Day Revisited", World Bank Policy Research Working Paper 4620 (2008) p.4.

19 José Molinas, Ricardo Paes de Barros, Jaime Saavedra & Marcelo Giugale, "¿Qué Oportunidades Tienen Nuestros Hijos? Informe sobre la Oportunidad Humana en América Latina y el Caribe 2010", Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, se puede consultar en: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/EXTLACREGTOPPOVANA/0,,contentMDK:22575573~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:841175,00.html.

27. Por ejemplo, si la intervención de una autoridad de la competencia desmantela un cártel del arroz, cabe esperar que los consumidores pobres se beneficien de precios más bajos y mayores cantidades de arroz en el mercado porque los miembros del cártel ya no se entienden entre sí para restringir la salida de productos y mantener los precios artificialmente altos. Del mismo modo, si se paraliza una fusión de dos en uno o de tres en dos proveedores de servicio de telefonía móvil, podríamos esperar que los precios de las llamadas de teléfonos móviles y los mensajes de texto fueran más bajos que si se hubiera permitido la fusión, porque las dos empresas tendrán que seguir compitiendo para atraer consumidores. A la larga, cuando se mantiene la competencia se puede también obtener un aumento de la productividad, y por ende precios relativamente más bajos, ya que las empresas rivalizan entre sí innovando para recortar costos y aumentar la calidad o el servicio.

28. Los pobres también se pueden beneficiar indirectamente de una mayor competencia. Supongamos que en un país se han creado programas para luchar contra la pobreza, pero que en las operaciones de contratación pública reinen las manipulaciones de las licitaciones. Los contratistas desviarán dinero que de otro modo se podría utilizar para financiar programas, entre ellos las medidas de lucha contra la pobreza. Las primas artificialmente altas que cobran los manipuladores de licitaciones podrían suponer, por ejemplo, que haya que cancelar un programa de alimentación suplementaria para niños pobres por falta de financiación, o que sólo se puedan construir dos nuevos centros de formación en lugar de tres. Si se pone fin a la colusión entre oferentes en las licitaciones y se obtiene que los contratistas vuelvan a competir se logrará que bajen los costos y el ahorro que ello supone volverá al presupuesto del Estado.

29. Además, la competencia puede tener una especie de efecto de limpieza que elimina los daños causados por las prácticas corruptas e ineficaces, como el nepotismo y otras formas de favoritismo que no se basan en el mérito. Las empresas que deben hacer frente a las restricciones de la competencia estarán menos dispuestas a darse el lujo de pagar un sueldo alto al primo o al yerno sin cualificaciones de un directivo o de un cliente con buenas relaciones. Del mismo modo, sujetas a la competencia, las empresas que tienen éxito son las que tienen los mejores productos y precios, no las que pagan los mayores sobornos o que están dirigidas por individuos de grupos étnicos privilegiados, etc.

30. Sin embargo, dejando de lado la teoría, ¿cuánto sabemos de los efectos reales que la competencia ha tenido en los consumidores pobres?

3.2. Efectos reales

3.2.1. Los problemas de competencia también existen fuera de los países desarrollados

31. Una de las formas de determinar que la competencia ha ayudado realmente a los consumidores pobres consiste en mostrar que la falta de competencia les ha perjudicado. Pero, en primer lugar, hay que demostrar que una competencia insuficiente es un problema que puede afectar a todas las economías de mercado, no sólo a las desarrolladas. La comunidad de la competencia suele aceptar como verdad fundamental las ideas de que allí donde hay mercados siempre puede haber problemas de competencia, de que esos problemas en efecto se pueden presentar en prácticamente todas las economías de mercado y de que causan daños considerables a los consumidores. En ocasiones, sin embargo, las autoridades de otras esferas y contextos de la política, en particular en los países en desarrollo, han expresado su escepticismo sobre el hecho de que esas ideas sigan siendo válidas en sus ámbitos de competencia. Con el fin de modificar esta actitud, Simon Evenett, Julian Clark y Frédéric Jenny recopilaron bases de datos de

conductas reales y supuestamente contrarias a la competencia en países en desarrollo, en particular en América Latina.[20]

32. La información que aportan indica que en el mundo en desarrollo no sólo abundan las conductas anticompetitivas, sino que en gran parte afectan a los mercados de bienes y servicios esenciales. Por ejemplo, las granjas avícolas del Perú y su asociación profesional han conspirado para impedir la entrada de competidores y así eliminarlos. Asimismo, 11 productores peruanos de harina de trigo y su asociación profesional formaron un cártel para poner fin a la guerra de precios. Las empresas avícolas de Zambia exigieron que su mayor cliente se mantuviera al margen del mercado de producción, a lo que el cliente accedió. Se han descubierto cárteles y acuerdos de boicot y se han entablado acciones judiciales contra ellos en las industrias de pastelería, molienda, azucarera y lechera. Las prácticas contrarias a la competencia son endémicas en los mercados del transporte público, como los servicios de autobuses y taxis, de los que muchos consumidores pobres dependen. La industria del cemento, de la que dependen tantas infraestructuras públicas, en particular las viviendas sociales, están plagadas de cárteles y abuso de posición dominante.[21] Estos problemas no son específicos de un pequeño grupo de países en desarrollo, sino que están generalizados en todo el mundo en desarrollo. (De hecho, un sector estrechamente relacionado, la construcción, es uno de los más perennemente infestados de cárteles en todo el mundo desarrollado también[22]).

33. En un nivel más profundo, los exámenes inter-pares que año tras año la OCDE ha llevado a cabo de los países de América Latina revelan numerosos casos de prácticas contrarias a la competencia en los mercados de bienes y servicios esenciales. En la Argentina, por ejemplo, seis empresas cementeras participaron presuntamente en un plan de reparto de los mercados en todo el país, durante un período de unos 20 años. Un artículo de prensa de 1999, que describía la actividad de cárteles en el sector, llevó a una investigación que terminó por producir pruebas suficientes para demostrar que esa era la práctica aplicada. El acuerdo lo coordinaba la asociación empresarial de fabricantes de cemento. Sus integrantes intercambiaban información actualizada, detallada y propia de cada empresa, sobre la producción, las expediciones y las ventas. A cinco de los seis productores se les aplicaron multas por un total de 106 millones de dólares.[23]

34. En 2008 las autoridades de la competencia de Honduras abrieron una investigación sobre el mercado del cemento para determinar si había un acuerdo entre los dos productores del país para fijar precios y compartir los mercados. Las autoridades determinaron que las empresas actuaban en connivencia, habida cuenta de las comunicaciones habituales que habían intercambiado por medio de la Fundación Instituto del Cemento, su conducta paralela en la fijación y cambio de precios, el hecho de que sólo hubiera dos competidores en el mercado y la falta de explicación racional por la empresa más importante del hecho de que cobrara los mismos precios que su competidor, pese a tener costos de

---

20 Frederic Jenny, "Cartels and Collusion in Developing Countries: Lessons from Empirical Evidence," 29 World Competition 109 (2006); *véase también* Eleanor Fox, "Economic Development, Poverty and Antitrust: The Other Path," 13 Southwestern Journal of Law and Trade Policy in the Americas 211, 224 (2007) (reseña del trabajo de Jenny y Evenett).

21 *Id.*

22 OECD, Competition in the Construction Industry, DAF/COMP(2008)36, se puede consultar en: www.oecd.org/daf/competition/liberalisationandcompetitioninterventioninregulatedsectors/41765075.pdf .

23 OECD, Competition Law and Policy in Argentina: A Peer Review (2006), se puede consultar en: www.oecd.org/daf/competition/prosecutionandlawenforcement/37970045.pdf

producción inferiores. La Comisión impuso una multa de 51,896,000 lempiras (unos 2,730,000 dólares) a una empresa y 35,515,000 L (aproximadamente 1,869,000 dólares) a la otra.[24]

35. En 2008 se produjo otro caso en Honduras que afectó al sector del azúcar. Las autoridades de la competencia investigaron a las seis empresas principales para saber si actuaban en connivencia. Entre las pruebas se incluía la uniformidad de los niveles y variaciones de precios, pese a las fluctuaciones de los costos de las empresas. Varias características del mercado facilitaban la colusión, en particular la falta de sustitutos, un producto homogéneo y una demanda inelástica. Las empresas objeto de la investigación adujeron en su defensa que el Ministerio de Industria y Comercio las invitaba a ajustar los precios de venta al mayorista Central de Ingenios S.A. y a ponerse de acuerdo. No obstante, además de imponer una multa a cada una de las empresas, que iba de 6,514,306 L. (324,000 dólares) a 20,204,899 L. (1,095,000 dólares), la Comisión les prohibió participar en reuniones en el Ministerio de Industria y Comercio con objeto de ajustar los precios del mercado.[25]

3.2.2. La falta de competencia no sólo perjudica a los pobres, sino que los penaliza de forma desproporcionada

36. Una vez que se acepta que tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo se encuentran importantes prácticas contrarias a la competencia, se puede afirmar implícitamente que la competencia favorece a los consumidores pobres demostrando que la falta de competencia les perjudica. Afirmación que se sustenta en hechos. Según observa Eleanor Fox, los datos recopilados por Evenett y Jenny no dejan lugar a dudas de que los elevados precios resultantes de los cárteles, fusiones y prácticas monopolísticas[26] perjudican a los consumidores de los países en desarrollo, y puesto que algunas de estas prácticas contrarias a la competencia afectan a los bienes y servicios esenciales, los consumidores pobres sufren también. Jenny afirma que la información de las bases de datos es "apabullante en lo que respecta al ámbito y la importancia de las prácticas anticompetitivas descubiertas en los países en desarrollo".[27] Al establecer una relación entre esta conclusión y la pobreza y la forma en que una mayor competencia puede aliviarla, observa:

> Las prácticas contrarias a la competencia, como la fijación de precios en el sector del comercio minorista o en el de los bienes de consumo impone claramente un ingente costo a los consumidores, y en particular a los consumidores con menos recursos, al aumentar artificialmente el precio de las necesidades básicas. Si una parte importante de estos bienes está lastrada por problemas de competencia y está sujeta a recargos del 10% al 15%, los problemas de los pobres se agravan y su vida empeora. Por lo tanto, la lucha contra las tácticas anticompetitivas abusivas deberían con justa razón constituir una parte de las políticas en favor de los pobres.[28]

37. Por su parte, investigadores como John Connor han estudiado las repercusiones de los cárteles en América Latina. En un estudio comprobó que en el período de 1990 a 2007 los consumidores latinoamericanos habían pagado un mínimo de 35,000 millones de dólares en recargos por acuerdos de

---

24 OCDE, Derecho y política de la competencia en Honduras: Examen inter-pares (2011), se puede consultar en: www.oecd.org/daf/competition/liberalisationandcompetitioninterventioninregulatedsectors/competitionlawandpolicyinhonduras-2011.htm.

25 *Id.* Véanse más ejemplos en la publicación de las Naciones Unidas, Implementing Competition-Related Provisions in Regional Trade Agreements: Is It Possible to Obtain Development Gains" (2007).

26 Fox, *supra* n.20 en 226.

27 Jenny, *supra* n.20 en 113.

28 *Id*. en 134.

precios de cárteles internacionales.[29] Naturalmente, esa cantidad es el total de lo pagado por todos los consumidores, no sólo los más necesitados. Una vez más, la cifra representa sólo el perjuicio ocasionado por los cárteles que fueron realmente detectados y hace caso omiso de los cárteles nacionales.

38. Además, algunos estudios indican que un bajo nivel de competencia suele perjudicar de manera desproporcionada a los consumidores pobres. Creedy y Dixon, por ejemplo, estudiaron en Australia la carga relativa que los monopolios en determinados mercados de productos básicos suponen para los hogares de distintos grupos de renta. Los autores examinaron los datos del Estudio de gastos de los hogares australianos para ver la forma en que invertían el dinero en productos de 14 grupos de productos básicos, como alimentos, bebidas sin alcohol, y los costos de la vivienda. Creedy y Dixon pudieron calcular la pérdida estática del excedente del consumidor, causada por los monopolios, en los productos básicos y los grupos de renta. Concluyeron que no sólo había pérdidas de bienestar relacionadas con el monopolio en todos los grupos de renta, sino que las pérdidas en cuanto porcentaje relativo del excedente del consumidor eran mayores para los hogares con rentas bajas que para los de rentas altas.[30] En otras palabras, el estudio demuestra que el monopolio aumenta la desigualdad entre los consumidores. De hecho, los datos indican que la carga sobre el 10% de las familias más pobres era superior en un 46% a la carga sobre el 10% más acaudalado. Este resultado no cambió de un mercado al otro, lo que llevó a Creedy y Dixon a concluir que, con independencia de la magnitud absoluta de la pérdida de bienestar causada por el monopolio, las repercusiones en los consumidores más pobres podrían ser desproporcionadas.[31]

39. En un estudio llevado a cabo para la OCDE en 2008, Carlos Urzúa llegó a resultados análogos.[32] Basándose en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de México, estudió la incidencia del poder de mercado en los niveles de gasto de los hogares en productos de primera necesidad como tortillas, pollo y leche. Los datos indicaban, igual que en Australia, que el efecto del poder de los monopolios es mayor sobre el 10% de los hogares más pobres. En las zonas urbanas estos hogares sufren una pérdida relativa de bienestar de casi un 20 % más que la del 10% de los más ricos. Esta diferencia es aún más pronunciada en las zonas rurales, con casi un 23%.

40. Urzúa también estableció un mapa, que se reproduce a continuación, en el que se comparan las pérdidas de bienestar de cada estado de México en relación con el estado que tiene la menor pérdida, Baja California (en el ángulo superior noroeste del mapa). En el mapa, los estados en rojo (que en las versiones en blanco y negro de este documento se ven como gris y blanco) tienen pérdidas que son 2.5 veces superiores a las pérdidas de Baja California, los estados en naranja (gris medio) tienen pérdidas que son de 2 a 2.5 veces superiores y los estados en amarillo (gris claro) tienen pérdidas que son menos del doble que las del estado de referencia. Se aprecia fácilmente que los estados del sur, muchos de los cuales se hallan entre los más pobres de México, tienen las mayores pérdidas relativas de bienestar.

---

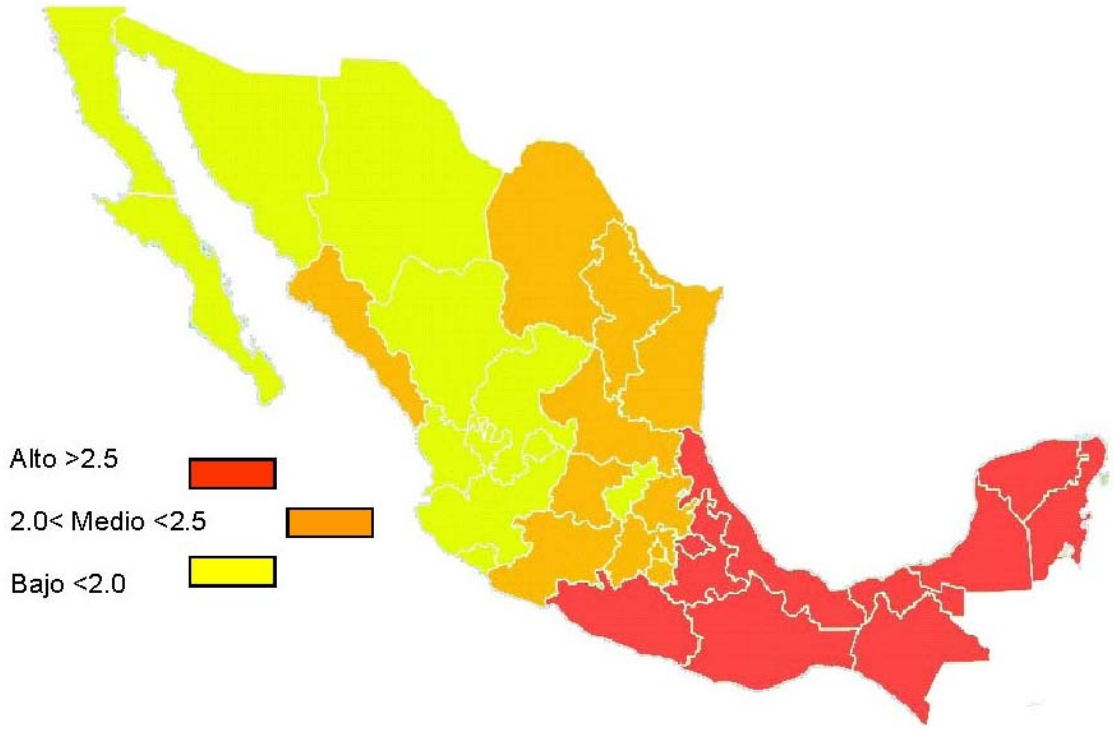
29 John Connor, "Latin America Cartel Control" (2008), se puede consultar en: http://ssrn.com/abstract=1156401.

30 John Creedy & Robert Dixon, "The Relative Burden of Monopoly on Households with Different Incomes," 65 Economica 285 (1998).

31 Un año más tarde Creedy y Dixon hicieron un seguimiento con un estudio que examinaba la misma cuestión, pero aplicaba un método más perfeccionado para cuantificar el bienestar y un concepto de falta de competencia más amplio que el caso extremo de un único vendedor. Sin embargo, los principales resultados obtenidos y las conclusiones de los autores fueron las mismas que en el estudio anterior. John Creedy & Robert Dixon, "The Distributional Effects of Monopoly," 38 Australian Economic Papers 223 (1999).

32 Carlos Urzúa, "Evaluación de los efectos distributivos y espaciales de las empresas con poder de mercado en México", se puede consultar en: http://www.oecd.org/daf/competition/45047597.pdf.

Figura 1. Pérdida relativa de bienestar social a causa del poder monopolístico en México, por estados



Fuente: Carlos Urzúa, "Evaluación de los efectos distributivos y espaciales de las empresas con poder de mercado en México".

41. Estos resultados parecen concordar de un país al otro y de un mercado al otro. Hausman y Sidak obtuvieron resultados parecidos al estudiar la carga relativa para los consumidores pobres del bajo nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones para particulares en los Estados Unidos. Descubrieron que los consumidores pobres y con un bajo nivel de instrucción pagan más por las llamadas telefónicas de larga distancia que los consumidores más adinerados y con mayor nivel de instrucción, incluso después de verificar las diferencias en los niveles de utilización. Si bien los datos disponibles en aquel momento no eran suficientes para demostrarlo, los autores sospechaban que la diferencia entre lo que los dos grupos de consumidores pagan se reduciría si hubiera un nuevo participante.[33]

42. Habida cuenta del efecto especialmente fuerte y negativo de una posición dominante en el mercado sobre los consumidores pobres, estos estudios indican decididamente que combatir los cárteles, los abusos de posición dominante y las fusiones contrarias a la libre competencia en mercados de bienes esenciales no sólo redundarían en beneficio de los consumidores pobres, sino que la ganancia sería relativamente importante.

3.2.3. Ejemplos de casos que indican que la competencia beneficia a los consumidores pobres

43. Actualmente, no se dispone de una gran cantidad de datos de dominio público en lo que respecta al efecto directo que la competencia en los mercados de bienes y servicios esenciales tiene en los consumidores pobres. Este podría ser un fértil campo de estudio para las autoridades de la competencia

[33] Jerry Hausman & Gregory Sidak, "Why Do the Poor and the Less-Educated Pay More for Long-Distance Phone Calls?", 3 Contributions in Economic and Policy Research 1 (2004).

que probablemente estén en la mejor posición para examinar los efectos de sus intervenciones pasadas en los consumidores. No obstante, hay un mínimo de información útil disponible. Esta parte del documento se centra en dos mercados, el de los servicios bancarios y el de telecomunicaciones que ofrecen ejemplos claros de las ventajas que la competencia puede aportar a los consumidores pobres.

3.2.3.1. Servicios bancarios

44. Cuando Kofi Annan era Secretario General de las Naciones Unidas observó que

> La construcción de sectores financieros incluyentes mejora las vidas de las personas, en particular las de los pobres. Un pequeño préstamo, una cuenta de ahorros o una póliza de seguros pueden hacer una gran diferencia para una familia de bajos ingresos. Permiten que las personas inviertan en mejor alimentación, vivienda, salud y educación para sus hijos. Disminuyen la tensión de tener que soportar tiempos difíciles causados por fracasos en la cosecha, enfermedad o muerte. Ayudan a las personas a planear para el futuro.[34]

45. Sin embargo, en el mundo son relativamente pocos los hogares con escasos recursos que tienen relación con servicios bancarios oficiales (es decir, servicios ofrecidos por una institución financiera en regla). Un estudio de Banerjee y Duflo, por ejemplo, determinó que en Panamá y el Perú menos del 1% de los hogares pobres (que se definen como los que viven con menos de 2 dólares diarios) tienen cuentas de ahorros. Pero un asunto importante es que los pobres en general se las arreglan para ahorrar dinero. Además, muchos de ellos *quieren* ahorrar. Un estudio de los adultos urbanos en Brasil, por ejemplo, descubrió que el 64% de los encuestados que no tenía cuenta bancaria hubiera querido tenerla. Sin embargo, los pobres suelen guardar el dinero suplementario que ahorran en lugares poco seguros, porque las cuentas de ahorros en regla son muy caras o ni siquiera pueden acceder a ellas.[35]

46. Los pobres de América Latina y el Caribe también necesitan acceder al crédito institucionalizado o semiinstitucionalizado, pero es excepcional que lo hagan: un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) llegó a la conclusión de que sólo el 3.3% de la población pobre de la región accede al crédito. Por lo tanto, los pobres cuando obtienen un préstamo, si lo obtienen, es porque alguien les presta dinero, como los prestamistas no institucionales.[36]

47. El crédito no institucional, sin embargo, es relativamente costoso en relación con lo que cobran los bancos,[37] y de todos modos las instituciones financieras en regla no suelen acercarse a los pobres para ofrecer sus servicios. Resulta una ironía cruel que el costo relativo de ofrecer servicios bancarios a los pobres sea alto, en gran parte porque éstos tienen muy poco dinero. El beneficio que pueden obtener los bancos al ofrecer cuentas de ahorro y préstamos tradicionales a los pobres, tratándose de sumas muy reducidas en cada cuenta, se diluye rápidamente en los costos de las transacciones. Otro problema es que

---

34 Naciones Unidas, "La construcción de sectores financieros incluyentes para el desarrollo" (2006), en iii, se puede consultar en: http://www.uncdf.org/sites/default/files/Download/bluebook_sp_0.pdf.

35 *Id*. en 36.

36 Abhijit Banerjee & Esther Dufo, "The Economic Lives of the Poor," 21 Journal of Economic Perspectives 141, 155-56 (2007); Luis Moreno, "Extending Financial Services to Latin America's Poor," McKinsey Quarterly 83, 85-86 (2007); Luis Tejerina, César Bouillón & Edgardo Demaestri (eds.), Financial Services and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean, Banco Interamericano de Desarrollo (2006) en vii; Loïc Sadoulet, "Savings and Deposit Services for the Poor," in Luis Tejerina, César Bouillón & Edgardo Demaestri (compilación), Financial Services and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean, Banco Interamericano de Desarrollo (2006).

37 Banerjee & Dufo, *supra* n.36 en 155.

muchos de los pobres viven en zonas rurales escasamente habitadas. Los bancos, que buscan maximizar los beneficios, tratan de obtener economías de escala, de modo que lo que les interesa principalmente es prestar servicios a los clientes más adinerados en grandes zonas urbanas con buena densidad de población. En consecuencia, la distancia geográfica, unos términos y condiciones inadecuados y unos requisitos poco realistas de saldo mínimo y cuantía de depósitos, todo ello impide a los pobres operar en el sector bancario institucional, incluso cuando tienen técnicamente la posibilidad de hacerlo.

48. No obstante, y aunque la participación en el sector oficial bancario siga siendo excepcional entre los clientes pobres, la situación ha mejorado con respecto a lo que era y una de las razones importantes de esta mejora es la competencia. Muchos mercados financieros de América Latina fueron liberalizados en la década de 1990, lo que permitió a los bancos extranjeros establecerse en la región. El consiguiente aumento de la competencia incitó a los bancos a buscar progresivamente clientes a menor escala, lo que ha constituido una ayuda para algunas familias con bajos ingresos.[38] Además, las Naciones Unidas han informado de que los tipos de interés del microcrédito se reducen rápidamente en las zonas en que aumenta la competencia en los mercados.[39]

49. Un mayor aumento de la competencia sería aún más útil. Afortunadamente, los avances de la tecnología han permitido que eso ocurra. Las tarjetas inteligentes y los mensajes de texto enviados y recibidos por teléfonos móviles de prepago son modalidades que permiten a los consumidores pobres realizar operaciones financieras sin pasar por la infraestructura bancaria institucional. Por ejemplo, si el receptor de un SMS con transferencia de dinero no tiene cuenta bancaria, la suma remitida puede convertirse en una tarjeta de débito prepagada que se puede utilizar para compras. O se puede abrir una línea de crédito en una tienda minorista con protección por contraseña que funciona por medio de SMS. Los gobiernos, como el de Sudáfrica, han promovido el uso de estos sistemas, y los utilizan para muchos tipos de pagos, entre otros las transferencias condicionales a un beneficiario de bajos ingresos. La tarjeta inteligente y el teléfono móvil no sólo son más rápidos que los instrumentos tradicionales, como los cheques, sino que además son más baratos y más seguros, tanto para el emisor como para el beneficiario.[40]

50. Los sistemas de pago por teléfono móvil también han tenido mucho éxito en Kenya. En 2007 Safaricom Limited, empresa privada de telecomunicaciones respaldada por Vodafone, implantó un sistema de pago por móvil llamado M-Pesa. Se trata de un servicio de transferencia de dinero, de persona a persona, basado en SMS y de bajo costo con el cual no es necesario que el emisor ni el beneficiario tengan cuentas bancarias. Los remitentes pueden comprar fondos digitales a cualquier agente de M-PESA y enviar dinero electrónico a un usuario de teléfono móvil de Kenya. Los beneficiarios canjean el SMS por dinero corriente o bien utilizan el teléfono habilitado con M-Pesa como monedero electrónico. Un teléfono puede contener hasta 100,000 chelines kenianos (unos 1,170 dólares al tipo de cambio actual). En el término de dos años desde el inicio del sistema M-Pesa, el número de suscriptores pasó de unos 100,000 a más de 7 millones y en ese tiempo hubo transferencias por valor de unos 130,000 millones de chelines (unos 1,500 millones de dólares). En la actualidad, en Kenya hay por lo menos 17 millones de cuentas M-Pesa registradas.[41]

---

38 Moreno, *supra* n.36 en 90.

39 Naciones Unidas, *supra* n.34 en 103.

40 Moreno, *supra* n.36 en 88-89; Sahba Sobhani & Subathirai Sivakumaran, "Beyond Microfinance: Can Government Cash Transfers Scale Up Financial Access for the Poorest?", Business Fights Poverty (26 de marzo de 2012), se puede consultar en: www.businessfightspoverty.org/profiles/blogs/beyond-microfinance-can-government-cash-transfers-scale-up.

41 "CCK Releases 2nd Quarter ICT Sector Statistics for 2011/2012," Communications Commission of Kenya, (17 de abril de 2012), se puede consultar en: www.cck.go.ke/news/2012/sector_statistics.html.

51. La tecnología de pago por teléfono móvil también ha proporcionado a los consumidores pobres una alternativa rápida y segura a los servicios tradicionales de transferencia de dinero, considerablemente más costosos, como el de Western Union. Las remesas, que se definen en términos generales como el dinero que envía un miembro de la familia que trabaja en el extranjero, han aumentado enormemente con los años. El BID estima que en 2006 el caudal de remesas que llegó a América Latina y el Caribe representaba más de 60,000 de dólares al año, que era más del 3% del PIB de la región en aquel momento.[42] Los destinatarios habituales de las remesas son personas con bajos ingresos y se utilizan fundamentalmente para financiar el consumo, de modo que constituyen un servicio esencial para muchos pobres. Dado que son relativamente escasos los remitentes o beneficiarios de remesas que tienen una cuenta bancaria institucional, en el pasado dependían en gran medida de los servicios de transferencias, como Western Union que tiene muchas oficinas en todo el mundo, pero que son muy costosos, ya que a finales de la década de 1990 cobraba hasta el 20% de la suma transferida.[43] La capacidad de enviar y recibir pagos en un teléfono móvil por medio de un mensaje de texto, barato y prepagado acaba con la ventaja de la economía tradicional de Western Union, que consistía en tener oficinas en muchas localidades, a la vez que ofrece precios inferiores. Una vez más, la competencia que supone la tecnología es la clave para abrir ese mercado y bajar los precios.

52. El éxito de estos innovadores sistemas de pagos demuestra que una mayor competencia permite ampliar los servicios financieros a los pobres de América Latina y, gracias a una tecnología superior, también pueden ser lucrativos. En un artículo de 2007 el Presidente del BID, Luis Alberto Moreno, se valió de este tema para instar a las instituciones financieras a no quedarse al margen, sino a sumarse al proceso de prestar servicio a los consumidores pobres con formas innovadoras y rentables:

> Es hora de que las instituciones financieras aceleren la creación de mecanismos innovadores y de nuevos programas que lleguen a la microfinanza, las remesas y otros mercados que carecen de servicios. Si las instituciones financieras de América Latina explotan esta oportunidad, habremos dado un gran paso para mejorar la vida y las posibilidades de la mayoría de los habitantes de la región. Desde el punto de vista de las instituciones financieras, estas medidas representan una oportunidad de abrirse a un mercado potencialmente enorme y rentable.[44]

3.2.3.2. Servicios de telecomunicaciones móviles

53. Acabamos de ver la forma en que la competencia en los servicios de telecomunicaciones móviles favorece a los consumidores pobres en el contexto de los servicios bancarios y de pagos. Pero, como todo el mundo sabe, los teléfonos móviles también ofrecen medios de comunicación oral y los teléfonos inteligentes ("smartphones") pueden ofrecer acceso a Internet. Estas características también han sido muy útiles para los consumidores sin recursos y la competencia las ha hecho más accesibles.

54. A diferencia de los servicios bancarios institucionales, el acceso a los servicios de telecomunicaciones móviles se ha extendido a gran velocidad en las poblaciones desfavorecidas de todo el mundo. Los abonos a teléfonos móviles en América Latina han superado a los de las líneas fijas como

---

42 Tejerina, Bouillón & Demaestri, *supra* n.36 en vii.

43 Naciones Unidas, *supra* n.34 en 39.

44 Moreno, *supra* n.36 en 89.

método preferente de comunicación. Desde 2009 más del 88% de la población de América Latina estaba abonada a un servicio de teléfono móvil, en tanto que la implantación de la línea fija era inferior al 20%.[45]

55. Gran parte del crecimiento de los abonos a la telefonía móvil en América Latina y el Caribe, donde la presencia de los móviles es muy grande, se debe a las ofertas competitivas dirigidas a los consumidores de pocos recursos. Las ofertas de prepago suelen ser menos costosas que la instalación de una línea fija, especialmente en las zonas rurales que pueden incluso carecer de servicio de línea fija. Antes de la aparición de los teléfonos móviles, muchos pobres no podían siquiera acceder al servicio de teléfonos, un lujo no disponible e inabordable. Pero, los teléfonos móviles han pasado a considerarse bienes esenciales, incluso para muchos pobres. Además, los servicios de telefonía móvil han permitido que muchos habitantes pobres del mundo, especialmente los que viven en zonas de difícil acceso donde no hay DSL ni cobertura de cable, accedan a Internet de banda ancha. Por consiguiente, es difícil negar que, en este caso por lo menos, la competencia ha favorecido a la población desfavorecida y una vez más el catalizador ha sido el desarrollo tecnológico.

56. Un estudio comparativo de la competencia de los mercados de telecomunicaciones móviles de cinco países indicó que un aumento de la competencia induce la implantación de nuevos servicios, lleva estos servicios a más personas y reduce los precios. Un entorno competitivo también fortalece los incentivos para ofrecer servicios que responden a las necesidades de los clientes pobres, en particular el precio y las promociones de productos diseñados específicamente para ellos. Algunos de estos servicios que la competencia propicia tienen otras ventajas también desde el punto de vista del desarrollo, como los servicios de transferencia de dinero. Un ejemplo digno de mención es el de Kenya que, hasta tiempos recientes, tenía un mercado de telecomunicaciones móviles concentrado y con precios relativamente altos. No obstante, cuando se incorporaron dos nuevos proveedores de servicio en 2008-2009, la nueva competencia que aportaron hizo que las tarifas se redujeran hasta un 50%.[46]

3.2.4. Un ejemplo discutible de competencia que perjudica a los consumidores pobres

57. Si bien la competencia indudablemente ha reducido la pobreza en muchos mercados de bienes y servicios esenciales, no se puede pretender de manera objetiva que la competencia haya favorecido a los pobres en todos y cada uno de los casos en el pasado. Un ejemplo extremo es el del mercado del microcrédito en Bolivia, que se describe en un informe publicado por las Naciones Unidas.[47] Tras la crisis de hiperinflación de mediados de la década de 1980 y las enérgicas políticas de ajuste estructural que le siguieron, el aumento de las pequeñas empresas fue espectacular, ya que el empleo tradicional en las empresas de minería y del Estado había decaído. Este cambio ofreció una oportunidad de oro para que la microfinanza prestara sus servicios a este mercado incipiente. Las primeras organizaciones de microcrédito trabajaban con las autoridades bancarias y los donantes para transformarse en bancos e intermediarios financieros no bancarios.

58. Sin embargo, los problemas surgieron a finales de la década de 1990 cuando las empresas bolivianas de crédito a los consumidores también accedieron al mercado del microcrédito. Estas empresas no entendieron muy bien cómo analizar la capacidad de pago del cliente, por eso se basaron sencillamente en el hecho de que un solicitante de crédito hubiera pedido un préstamo o hubiera contraído un préstamo

---

45 "Latin America Enjoys Mobile Telephone Boom," Euromonitor International (28 de mayo de 2010). Se puede consultar en: http://blog.euromonitor.com/2010/05/regional-focus-latin-america-enjoys-mobile-telephone-boom.html.

46 Karen Ellis & Rojit Singh, "Assessing the Economic Impact of Competition," Overseas Development Institute (July 2010) en p. 56, se puede consultar en: www.odi.org.uk/resources/docs/6056.pdf.

47 Naciones Unidas, *supra* n.34 en 35.

en una institución de microfinanza como prueba de su solvencia financiera. Los clientes aprovecharon la ventaja de disponer de una multitud de prestamistas, muchas veces manteniendo dos o más préstamos a la vez y pidiendo más préstamos de los que podían devolver. Algunos de ellos estaban atrasados en los pagos o pedían un préstamo para pagar otro y así sucesivamente.

59. El aumento de los préstamos excesivamente arriesgados coincidió con la llegada de una gran recesión y pronto los prestatarios se encontraron con deudas que no podían solventar. A continuación aumentó la agitación social, hubo protestas masivas por los precios de los servicios públicos básicos como el agua y la electricidad. Las relaciones de las instituciones de microfinanzas con sus clientes también empeoraron a medida que se esforzaban por conseguir que los clientes pagaran.

60. En ese clima de tensión y a raíz de la desesperación en aumento surgieron dos asociaciones de prestatarios. Las dos se rigieron por el mismo principio: por una cuota fija de ingreso de unos 8.50 dólares prometieron alivio de la deuda mediante la rebelión de los deudores, lo que constituía un atractivo poderoso, y el número de asociados aumentó. Al acercarse las elecciones municipales, los partidos políticos prestaron oídos a esta causa que tenía tanto apoyo popular.

61. Posteriormente las asociaciones de deudores mandaron a la cárcel a sus propios líderes. En una de las asociaciones, los líderes habían cobrado ilegalmente pagos del servicio de la deuda que se debían a los microprestamistas y los habían utilizado para hacer sus propios préstamos. Algunos meses después, las asociaciones volvieron a aparecer con nuevos líderes y nuevas demandas. Además de la condonación de la deuda, querían que se prohibieran determinadas prácticas de cobro, que se ampliaran los períodos de gracia, plazos más largos y tipos de interés anual del 2%. Sus tácticas también llegaron a degenerar. En el ejemplo más extremo, los manifestantes que llevaban dinamita asaltaron la Superintendencia de Bancos en julio de 2001, tomaron a los empleados como rehenes y amenazaron con hacer saltar el edificio.

62. Sin embargo, en este caso no es realmente justo achacar el resultado a la competencia. La competencia no fue la causa de que las empresas de crédito analizaran mal la solvencia de sus clientes; simplemente alentó su entrada en el mercado. Sus opciones de préstamo fueron equivocadas y todos los participantes en el mercado sufrieron las consecuencias. También se podría acusar a la ineficaz reglamentación bancaria por la difícil situación en que los deudores se encontraron, ya que una política de préstamos más prudente les hubiera impedido endeudarse de esa forma.

3.2.5. Otras condiciones pueden impedir que la competencia favorezca a los consumidores sin recursos

63. Aun suponiendo que las autoridades de la competencia de un país tengan los recursos financieros, las competencias profesionales y las atribuciones para investigar e imponer medidas correctivas necesarias para prosperar y funcionar correctamente, la competencia sigue dependiendo de varias otras condiciones y políticas marco. Si estas condiciones no son propicias, la competencia no funcionará como prevé la teoría. Las condiciones son, entre otros, un estado de derecho real, un gobierno moderadamente transparente y libre de corrupción, con suficiente personal y tribunales y policía con recursos económicos, un régimen de comercio liberalizado y cierto grado de estabilidad macroeconómica. La ausencia de alguna de estas condiciones puede poner en peligro la capacidad de funcionamiento de la competencia y por lo tanto debilitar su capacidad de favorecer a los consumidores pobres.

3.2.5.1. Relaciones estrechas entre empresas influyentes y funcionarios del Estado

64. En su reciente trabajo Karen Ellis y Rohit Singh destacan este problema en el contexto de los países en desarrollo. Ellis señala que una de las virtudes de la competencia es que puede establecer un

equilibrio de poder entre las empresas y el Estado.[48] Cuando la competencia es débil, sin embargo, este equilibrio puede inclinarse en beneficio de la empresa dominante y permitirle convencer a los políticos de que impidan la competencia en un mercado. Los resultados habituales son los persistentes precios superiores a los competitivos, una calidad inferior que se mantiene en el tiempo, y un freno a la innovación, todo lo cual perjudica a los consumidores, en particular a los pobres.

65. Ellis expone su idea en detalle y señala que las grandes multinacionales que tienen un considerable dominio del mercado muchas veces mantienen buenas relaciones con los funcionarios del Estado, en particular en los países en desarrollo y que esas empresas pueden llegar a tener una considerable influencia en los gobiernos por una serie de razones. Por ejemplo, a una nación le pueden hacer mucha falta los productos, el capital de inversión y los conocimientos especializados de una empresa. Pero puede surgir una clase de élites económicas cuando políticos y empresarios influyentes unen sus fuerzas para extraer rentas económicas de un mercado, en detrimento del resto de la sociedad. Los proyectos de obras públicas pueden ser desviados a los contratistas preferidos, aun cuando otras empresas presenten ofertas más competitivas. O bien, los potenciales participantes pueden estar dispuestos a competir en un mercado, pero se los puede disuadir con obstáculos a la importación o exportación, reglamentaciones que dificultan y encarecen la adquisición de autorizaciones de actividades comerciales, o tipos impositivos preferenciales para las empresas que ya prestan servicios. Con independencia de la estrategia elegida, la intención y el efecto es impedir que funcione la competencia, lo que permite a las empresas dominantes mantener sus precios más altos y una calidad inferior. Además, de una forma o de otra, los responsables del poder público en estas alianzas forzadas obtendrán una participación en los beneficios. La relación puede suponer la propiedad total o parcial de la empresa por el Estado, o un grado de participación de políticos o sus familias, por ejemplo.

66. Es interesante observar que no son sólo las empresas multinacionales las que pueden afectar a la competencia haciendo presión sobre los gobiernos. Khemani señala que en muchos países en desarrollo es normal que las grandes empresas sean de propiedad de una familia o estén controladas por un pequeño grupo de inversores poderosos. Estas grandes empresas y familias pueden tener el control de varias empresas en una estructura piramidal de propiedad o con juntas directivas cuyos miembros pertenecen también a otras juntas de otras empresas.[49] Esos grupos empresariales con tan pocos accionistas o de propiedad de una familia pueden tener un efecto muy fuerte, no sólo en determinados mercados, sino en la economía general, lo que puede tener como resultado una influencia exagerada en el gobierno. Fox reconoce que las relaciones excesivamente estrechas entre las empresas y los gobiernos constituyen un problema serio en los países en desarrollo y señala que en ellos los mercados "están marcados a fuego por la intervención y el control estatal. Bien sea que la intervención se produzca mediante medidas oficiales, empresas de propiedad del Estado o empresas autorizadas o privilegiadas por el Estado, es probable que estas empresas funcionen sobre la base del privilegio, las preferencias y el amiguismo."[50]

67. El trabajo de campo de Ellis y Singh muestra muchos ejemplos de este tipo de relación estrecha entre empresas poderosas y gobiernos de los países en desarrollo. De hecho, la trayectoria de estas empresas suele estar determinada por la fuerza de esa relación más que por el crisol de la competencia del mercado. Algunas gozan de la protección y generosidad del gobierno durante un tiempo, pero son

---

48 Karen Ellis, "Making Markets Work: Can You Compete with the Elite?" ODI Opinion 123 (enero de 2009), se puede consultar en: www.odi.org.uk/opinion/details.asp?id=2778&title=business-competition-politics-elite-development.

49 R. Khemani, "Interplay and Implications of High Product, Ownership and Financial Market Concentration" in The World Bank, Competition Policy and Promotion of Investment, Economic Growth and Poverty Alleviation in Least Developed Countries, cap. 2 (2007).

50 Fox, *supra* n.20 en 229-230.

sustituidas por nuevos favoritos si actúan de una forma que les haga perder esos favores. Por ejemplo, Ellis menciona a una empresa a la que un gobierno pidió que suministrase sus productos con un descuento a una nueva empresa extranjera de otro sector. El gobierno quería prestar ayuda a esa empresa para que se estableciera dentro de sus fronteras. La primera empresa se negó y afirmó que el gobierno la castigaba al autorizar a un nuevo participante a competir con ella, con lo que debilitaba lo que había sido una posición monopolista segura y bien establecida. "De este modo, la propia competencia se convierte en moneda de cambio en un juego de poder entre el gobierno y la empresa".[51]

3.2.5.2. Un ejemplo: el mercado del azúcar en Zambia

68. Ellis y Singh dan en su estudio sobre la industria del azúcar refinada un estupendo ejemplo de gobiernos que se interponen en el camino de la competencia en un mercado de bienes esenciales. El azúcar es parte de la dieta básica en la mayoría de los países y es también una fuente de ingresos para muchas poblaciones rurales. Por consiguiente, los gobiernos participan activamente en la industria del azúcar en algunos países, entre ellos Bangladesh, Kenya y Viet Nam. Estos gobiernos apoyan, dirigen, protegen o fiscalizan de distintas formas el negocio del azúcar en sus respectivos países. Pero incluso si los motivos de esta participación pueden haber sido generosos, por ejemplo, el fomento del desarrollo rural y la creación de empleo, las industrias del azúcar dirigidas por el Estado funcionan mal en esos países. Utilizan una tecnología obsoleta y métodos de cultivo ineficaces que tienen como resultado una productividad relativamente baja. Las industrias del azúcar en los tres países luchan por sobrevivir contra la competencia del azúcar producido por el sector privado y el importado. El sistema de la intervención directa de los gobiernos está próximo al fracaso.[52] Pero esa conclusión es sólo parte del contexto de los resultados mucho más sorprendentes del estudio.

69. Ellis y Singh siguen preparando el terreno y señalan que en contraste con los tres primeros países, en Zambia la industria del azúcar la dirige el sector privado. Produce la mayor cantidad de azúcar por hectárea de los cinco países estudiados.[53] En efecto, la producción por hectárea de Zambia triplica a la de Viet Nam, el segundo país del grupo en cuanto a eficacia, y su costo de producción es uno de los más bajos del mundo (169 dólares por tonelada frente a un costo mundial promedio de 263 dólares por tonelada). La industria del azúcar de Zambia es muy rentable, internacionalmente competitiva y está en expansión para aprovechar las nuevas oportunidades de exportación. Estos resultados dan a entender que los incentivos al sector privado y la gestión especializada son superiores a los de los gobiernos, por lo menos en la industria del azúcar.[54]

70. Sin embargo, dado que las reformas podrían obligar a cerrar algún ingenio azucarero, los intereses locales harían que fueran muy impopulares políticamente y por lo tanto difíciles de llevar a cabo, aun cuando fuera en interés de los consumidores y del país en su conjunto.

71. Pero, ¿cuál es la parte sorprendente del estudio de Ellis y Singh? La productividad muy superior de Zambia apunta a que los consumidores de ese país deberían salir mucho mejor parados en el mercado del azúcar que los consumidores de los países con una industria menos eficaz. Sin embargo, los consumidores zambianos en realidad pagan más por el azúcar que los de cada uno de los otros países del estudio:

---

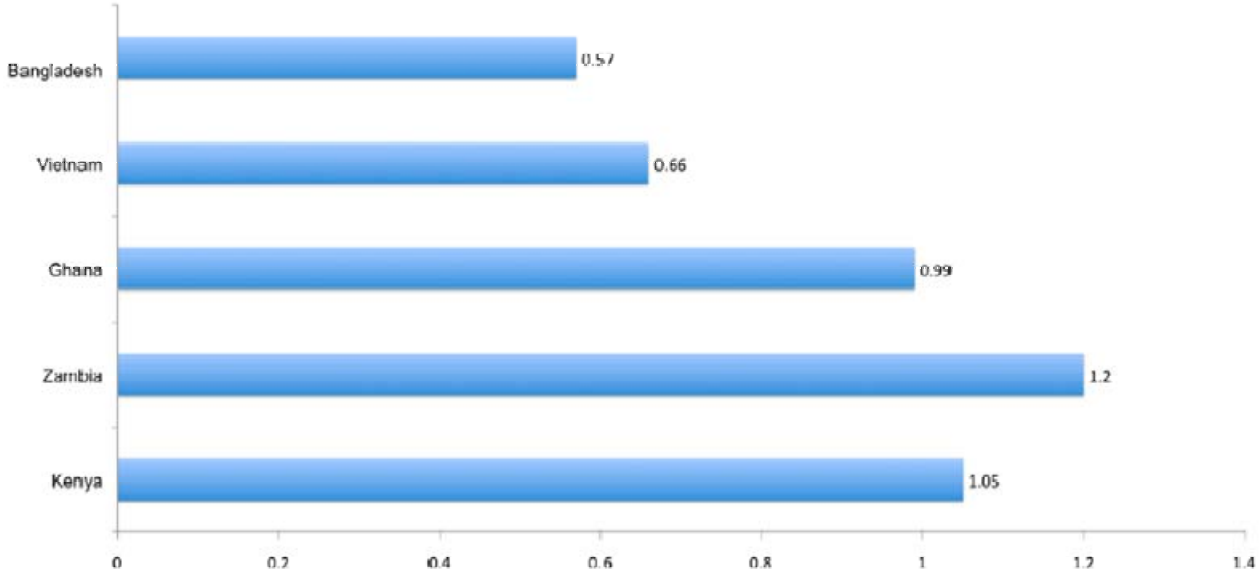
51 Ellis, *supra* n.48 en 2.

52 Karen Ellis & Rojit Singh, "The Economic Impact of Competition," Overseas Development Institute Project Briefing no. 42 (julio de 2010); Ellis & Singh, *supra* n.46 en 88.

53 El quinto país era Ghana.

54 Ellis & Singh, *supra* n.52; Ellis & Singh, *supra* n.46 en 13.

Figura 2. Precios del azúcar en el mercado minorista de contado, en dólares de los Estados Unidos por kg en 2008



Fuente: SS en 14.

72. En Zambia los precios del azúcar no sólo son superiores a los de otros países, sino que son muy superiores a los precios a los que se vende el azúcar de Zambia en los mercados internacionales. Esto se debe, por lo menos en parte, a la estructura monopolística de la industria del azúcar en Zambia, donde una sola gran empresa multinacional tiene una cuota de mercado estimada en el 93% y está protegida de la competencia extranjera por obstáculos no arancelarios a la importación. Los importadores de azúcar que quieran establecerse en Zambia deben adquirir una licencia en un proceso que Ellis y Singh describen como "burocrático y no transparente … ante el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Comercio que deben dar su autorización a la importación de azúcar". La Comisión de la Competencia de Zambia ha investigado, pero no ha sido capaz de resolver el problema. Ellis y Singh observan lacónicamente que "el gobierno podría tener intereses creados en la rentabilidad de la industria".[55]

73. Por otra parte, allí donde la auténtica competencia del mercado logra arraigar, pese a las estrechas relaciones entre una empresa dominante y un gobierno, por ejemplo a causa de una innovación importante que permite a una nueva empresa introducirse en el mercado a pesar de los obstáculos establecidos para proteger a la dominante, puede resultar que la empresa privilegiada quede fuera de juego. Esto, a su vez, puede romper las alianzas anticompetitivas formadas por las élites económicas, luchar contra el amiguismo y reducir la rentabilidad de la corrupción.[56] La competencia tiene la capacidad de dar lugar a grandes realizaciones, siempre que se le permita prosperar.

---

55 Ellis & Singh, *supra* n.52; Ellis & Singh, *supra* n.46 en 14, 17-18.

56 Ellis, *supra* n.48; Nick Godfrey, "Why is Competition Important for Growth and Poverty Reduction?", documento presentado al Global Forum on International Investment de la OCDE (2008) en p. 4, se puede consultar en: www.oecd.org/investment/globalforum/40315399.pdf.

3.2.5.3. Motivos generosos para interferir en la competencia

74. Un factor que complica la situación es que los motivos de los responsables del Estado que intervienen en estas asociaciones no siempre brotan de la corrupción, sino que pueden ser bienintencionados. De hecho, su motivación puede ser precisamente la reducción de la pobreza. De modo que los responsables del Gobierno pueden pedir, a cambio de una ayuda para frenar la competencia, que una empresa dominante protegida ofrezca cierto número de puestos de trabajo o servicios de salud o educación para los empleados y sus familias. O bien el objetivo puede ser diversificar la economía, fomentar la integración regional, o alguna otra finalidad legítima que no sean los objetivos tradicionales de la política de competencia en los países desarrollados, es decir maximizar la eficacia y el bienestar de los consumidores. O bien, podrían pedir a una empresa un descuento para el gobierno en los proyectos de contratación pública. Podrían también sencillamente tener la vista fija en los ingresos fiscales que genera una empresa, tan necesarios, y que serán tanto más considerables si obtienen grandes ganancias a causa del bajo nivel de competencia. De modo análogo, más de una vez los programas de privatizaciones dan lugar a la venta al mejor postor de los monopolios propiedad del Estado, en el entendido de que habrá poca o ninguna supervisión reglamentaria a fin de que el Estado maximice el producto de la venta.[57] Pero esto significa que el monopolio del Estado se transforma en monopolio privado y por lo tanto los consumidores en definitiva pagarán por el recargo que el Gobierno haya recibido por la venta de la empresa. Incluso cuando la venta va unida a la creación de un organismo fiscalizador que se encarga de evitar que el monopolio, que pasa a ser privado, abuse de su posición dominante, un problema bien documentado de las entidades fiscalizadoras (bien en países desarrollados o en desarrollo) es que son susceptibles de ser captadas por los sectores económicos que se supone que deben fiscalizar.[58]

75. Naturalmente, un gran problema con estos acuerdos basados en la buena voluntad es que los consumidores pagan por las ganancias que impelen los tratos y en los mercados de bienes y servicios esenciales, son los consumidores de menos recursos los que se ven más fuertemente afectados. En cualquier caso, los datos de Ellis y Singh indican que el riesgo de que este tipo de asociaciones de tráfico de influencias sean mal utilizadas con fines de captación de rentas es considerable.[59]

3.2.5.4. Algunos efectos de la competencia en la pobreza dependen de los propios pobres

76. Otro tipo de problema práctico que puede interferir en la capacidad de la competencia de reducir la pobreza es sencillamente que los pobres no aprovechan lo que la competencia les ofrece. Este problema puede presentarse, por ejemplo, cuando los consumidores pobres están menos informados o son más fácilmente manipulables que otros consumidores. Obsérvese que el estudio del mercado de las telecomunicaciones residenciales de los Estados Unidos por Hausman y Sidak,[60] ya citado como ejemplo de esta posibilidad, también se podría interpretar de otra manera. El hecho de que los consumidores más acaudalados y con mejor nivel de instrucción puedan obtener precios más bajos que los consumidores pobres podría considerarse como indicación de que debe haber habido cierta competencia en el mercado. Por lo tanto, significa que el problema del grupo de los desfavorecidos y con menor educación podría no ser tanto una falta de competencia como una incapacidad o resistencia a sacar partido de esta competencia. Si este fuera el caso, entonces es otro motivo por el que lograr que los mercados sean más competitivos no será necesariamente suficiente para favorecer a los pobres. Pueden necesitar que se les enseñe a ser más

---

57 Philippe Brusick & Simon Evenett, "Should Developing Countries Worry about Abuse of Dominant Power?" 2008 Wisconsin Law Review 269, 276.

58 *Id*. en 281.

59 Ellis, *supra* n.48.

60 Jerry Hausman & Gregory Sidak, "Why Do the Poor and the Less-Educated Pay More for Long-Distance Phone Calls?", 3 Contributions in Economic and Policy Research 1 (2004).

hábiles, a comparar las ofertas complicadas o, en el caso de que se les engañe a sabiendas, necesitarán ayuda de un organismo de defensa del consumidor.

77. En efecto, el problema del engaño figura en un lugar importante en el colapso del mercado inmobiliario de los Estados Unidos que desencadenó la crisis financiera mundial de 2008. Los denominados prestamistas depredadores competían tan encarnizadamente unos con otros que empezaron a comercializar préstamos a compradores pobres con perfiles de muy alto riesgo. En su impaciencia por concluir más y más préstamos, los prestamistas recurrieron a prácticas que inducen a error para persuadir a los clientes pobres de que aceptaran préstamos aun cuando los prestamistas supieran que las condiciones financieras eran tan onerosas y la capacidad de los clientes de pagar tan débil que la posibilidad de impago era alta. Cuando finalmente no pudieron seguir pagando la hipoteca, muchos prestatarios perdieron los pocos ahorros que tenían, lo que les hundió aún más en la pobreza o pasaron por primera vez a situarse por debajo del umbral de pobreza.[61]

78. El Profesor Aneel Karnani de la Universidad de Michigan siente irritación ante lo que percibe como un postulado moderno según el cual los pobres son racionales, están bien informados y son participantes voluntarios en las economías de mercado. Lo llama "la idealización de los pobres" y sostiene que lleva a planteamientos de confianza exagerada e irrestricta, basados en el mercado, de la mitigación de la pobreza que, a su vez, permite a los gobiernos y empresas negar a los desfavorecidos la protección jurídica y normativa que necesitan.[62] Karnani, para aclarar perfectamente este asunto, *no* dice que los pobres sean incapaces de opciones racionales. Tampoco defiende las intervenciones autoritarias del Estado, los mercados estrictamente reglamentados o la vieja noción de que los responsables del poder público deben sacar de manos de los pobres todas las decisiones importantes de forma paternalista. Pero considera que los gobiernos deben imponer determinados límites a los mercados libres que impidan la explotación de los pobres. También señala que aun cuando los pobres eviten a los vendedores engañosos y se aprovechen de los precios que los mercados competitivos ponen a su alcance, muchas veces deciden gastar el dinero que ahorran en cosas que no reducen la pobreza a largo plazo.

79. De hecho, sostiene, los consumidores pobres suelen tomar decisiones que parecen ir en contra de sus intereses. Por ejemplo, supongamos que la competencia baja los precios del mercado de algunos bienes esenciales. Incluso ese resultado no reducirá necesariamente la pobreza, pero que lo haga o no realmente depende de lo que los consumidores pobres hagan con el excedente de dinero. Podrían elegir, como cualquier persona, gastarlo en productos para sus "vicios" como el alcohol o el tabaco. En el caso de los pobres, sin embargo, esa elección podría significar que sus hijos siguen malnutridos, que no se reparan los agujeros del tejado, o que la bicicleta, que podría ser necesaria para ir y venir del trabajo, siga inutilizada a causa de un pinchazo. Además, demasiado alcohol o tabaco puede dañar la salud e impedirle conseguir trabajo. Visto así, es posible que una mayor competencia pueda perjudicar a los pobres precisamente porque reduce los precios de los bienes esenciales.

80. El argumento de Karnani es, en lo fundamental, que si bien los responsables de las políticas deben adoptar medidas para reducir la pobreza, entre ellas fomentar la competencia, también deben admitir que "los pobres carecen de educación, información y demás capital económico, cultural y social que les permita sacar provecho de los vaivenes del mercado libre, y protegerse contra ellos."[63] Aunque la

---

61 E.g., James Pulliam, "Good Cop, Bad Cop: Market Competitors, UDAP Consumer Protection Laws, and the U.S. Mortgage Crisis," 43 Loyola of Los Angeles Law Review 1251 (2010); Timothy Johnston, "Mortgage Marketing Practices and the U.S. Credit Crisis," 13 Academy of Marketing Studies Journal (2009).

62 Aneel Karnani, " Romanticizing the Poor," 7 Stanford Social Innovation Review 38 (2009).

63 *Id,* en 40.

descripción sea quizá demasiado dura (por ejemplo, sin duda los pobres no *siempre* carecen de información) su argumento tiene cierta base.

81. Señala, por ejemplo, que los economistas Banerjee y Duflo llegaron a la conclusión de que, dado que los pobres no suelen tener cuentas bancarias, tienen más probabilidades de gastar el dinero del que dispongan en compras no imprescindibles.[64] Además, los sufrimientos a las que los pobres tienen más posibilidades de enfrentarse, como el hambre y la violencia, suelen llevarlos a hacer todo lo que pueden por aliviar su situación a corto plazo, más que pensar en llevar adelante proyectos económicos a largo plazo. Karnani señala que la investigación demuestra que cuanto menos ingreso tiene una persona, más probabilidades tiene de tratar de obtener algún consuelo de fumar, beber alcohol en exceso, comer alimentos que no son buenos para la salud, y despilfarrar en ceremonias y fiestas.[65] Es interesante observar que lo presenta de manera más bien benévola y no moralista y cita la observación de Banerjee y Duflo de que "quizá en determinado nivel este escapismo sea emocionalmente acertado. Pensar en los problemas económicos de la vida debe hacer más difícil evitar enfrentarse a la pura y simple insuficiencia del nivel de vida."[66]

82. En otras palabras, no es mucho lo que podemos esperar de la competencia por sí sola. Muchos otros factores pueden interferir en el camino de la reducción de la pobreza. Pero, al menos, la competencia puede crear más oportunidades y recursos para ayudar a los pobres y permitirles ayudarse a sí mismos.

4. ¿Son las intervenciones del Gobierno en favor de los pobres mejores que la competencia?

83. Ya sea que el motivo declarado sea luchar contra la pobreza, estabilizar los precios, contribuir al crecimiento de empresas nacionales, u otra cosa, los gobiernos a veces están tentados de interferir directamente en los mercados en vez de confiarlos a las fuerzas de la competencia. Las intervenciones pueden adoptar la forma de imposición de control de precios u obstáculos al comercio, concesión de subvenciones o establecimiento de empresas de propiedad del Estado para abastecer los mercados de los "pobres", entre otros ejemplos. Incluso bienintencionadas, las políticas intervencionistas por lo general no son soluciones superiores a largo plazo frente a los mercados liberalizados y competitivos. Como señaló un orador en el Foro Mundial sobre Competencia de la OCDE a principios de este año, las intervenciones, como los controles de precios, pueden inicialmente mejorar la vida de los consumidores pobres que tienen dificultades para satisfacer sus necesidades, pero es probable que la estrategia en definitiva sea contraproducente porque interfiere con el efecto de señalización que tienen los precios en los participantes en el mercado.

84. Los precios máximos, por ejemplo, en general reducen los ingresos de los agricultores y por consiguiente tienden a reducir los incentivos para producir más alimentos, que es exactamente lo que ayudaría a los consumidores pobres. Una estrategia viable para estabilizar y reducir los precios de los alimentos debe de algún modo implicar el intento de aumentar la producción agrícola, no de reducirla. Otro problema con los precios máximos es que no sólo reducen los precios para los consumidores de pocos

---

64 Abhijit Banerjee & Esther Duflo, "The Economic Lives of the Poor," 21 Journal of Economic Perspectives 141 (2007).

65 Karnani, supra n.62 en 40-41 (que cita a John Lynch, George Kaplan & Jukka Salonen, "Why Do Poor People Behave Poorly? Variation in Adult Health Behaviours and Psychosocial Characteristics by Stages of the Socioeconomic Lifecourse," 44 Social Science & Medicine 809 (1997); Abhijit Banerjee, Angus Deaton & Esther Duflo, "Wealth, Health, and Health Services in Rural Rajasthan," 94 American Economic Review 326 (2004); Shubhashis Gangopadhyay & Wilima Wadhwa, Changing Pattern of Household Consumption Expenditure, New Delhi: Society for Economic Research & Financial Analysis (2004).

66 Karnani, supra n.62 en 41.

recursos, sino que reducen los precios para *todos* los consumidores, incluso los que pueden permitirse pagar precios más altos. Los precios máximos, por lo tanto, desvían los recursos a los que en realidad no necesitan ayuda.[67] Además, los precios máximos pueden dar lugar a escasez debido al reducido incentivo para producir más cantidad del producto. No ayuda mucho mantener bajo el precio de un producto si luego no se puede conseguir. Las subvenciones a los insumos y la producción agrícolas tienen un parecido efecto distorsionante y son ineficaces porque la parte del león termina yendo a los grandes agricultores que son los que menos necesitan asistencia.[68]

85. Peor aún, estas intervenciones tienen efecto de bola de nieve que hace que su mantenimiento sea cada vez más costoso. Supongamos que un gobierno decide subvencionar el precio del pan. De esta forma alentará un mayor consumo, según se pretendía, pero la mayor demanda también pondrá una presión al alza sobre el precio del pan, lo que significa que el gobierno tendrá que gastar aún más en subvenciones para mantener un precio real constante.

86. Esto es exactamente lo que sucedió en México cuando el gobierno subvencionó el precio de las tortillas que representa más de la mitad de las calorías y proteína diarias de los pobres de ese país. La subvención de la tortilla fue cada vez más una carga financiera para el gobierno. En 1994, se preveía que costase 1,000 millones de dólares anuales en dos años, salvo que se limitara la subvención. Se limitó, gradualmente, y los costos se redujeron. Los controles de precios que estaban en vigor, se levantaron progresivamente y luego se eliminaron en 1999.[69]

87. De acuerdo, dejar que los precios minoristas sean demasiado altos para los hambrientos puede no ser lo más humanitario que se puede hacer a corto plazo. Pero las señales que los precios altos envían tanto a los consumidores como a los productores son vitales para un cambio positivo y algunos tipos de interferencia en el mercado en favor de los pobres (por ejemplo, controles de precios) pueden dar lugar a la escasez, lo que tampoco ayuda a una población hambrienta. De una forma u otra, la escasez causará racionamiento hasta que se aumente la producción o se encuentren y se consuman productos sustitutivos. Un precio alto es un tipo de mecanismo de racionamiento. Tiene algunas ventajas desde el punto de vista de la eficacia en comparación con otras soluciones, pero puede que los efectos distributivos de la forma en que lo hace, es decir, que excluye a los pobres, no sea de nuestro agrado. De modo, que quizá prefiramos utilizar los controles de precios junto con el racionamiento impuesto, especialmente a corto plazo. Si un gobierno aplica el control de precios, pero permite que los consumidores compren la cantidad que quieran a esos precios, el racionamiento se aplicará cuando se agoten los productos en cuestión en algún momento del día. Los nuevos costos aparecerán en forma de largas colas de espera. A veces aparece una solución intermedia, cuando los comerciantes se encargan de racionar las ventas y sólo permiten comprar determinada cantidad de pan, etc. Pero, de una forma u otra, un producto con un suministro limitado debe ser racionado.

88. En síntesis, los precios altos indican al consumidor que la producción de determinados productos es relativamente costosa y los impulsa a buscar otros productos menos caros. Al mismo tiempo, los precios altos indican a los productores que deberían invertir en aumentar la producción. Estas respuestas llevarán en conjunto el mercado a un nuevo equilibrio con más alimentos y precios más bajos. Sin

---

67 Bibek Debroy, contribución a Competencia y volatilidad de los precios de los productos básicos en el Foro Mundial sobre la competencia de la OCDE (2012) en p. 5, DAF/COMP/GF(2012)3 (que cita a Joachim von Braun, "Rising Food Prices, What Should Be Done?", IFPRI Policy Brief (abril de 2008), se puede consultar en: www.ifpri.org/sites/default/files/publications/bp001.pdf).

68 Scott Davenport, contribución a la sesión sobre Competencia y volatilidad de los precios de los productos básicos en el Foro mundial sobre competencia de la OCDE (2012), DAF/COMP/GF(2012)1 en p. 5.

69 "Mexico's Economy: Monopolies and Tortillas," The Economist (19 de enero de 2007).

embargo, si los precios se mantienen artificialmente altos, los consumidores y productores responderán de distinta manera y en definitiva probablemente se produzca la escasez.

89. En algunos países las leyes exigen que los productos agrícolas se vendan a juntas de comercialización dirigidas por representantes de los cultivadores o que establecen los precios de los alimentos de primera necesidad. Estas leyes implícitamente centralizan la determinación de precios y cantidades, con un régimen obligatorio, sancionado por el Estado, que sería ilegal si fueran empresas privadas las que lo decidieran por su cuenta. Existe el peligro de que estos arreglos sean captados por los grandes agricultores.

90. En un nivel general, se entiende en parte que a veces los países decidan suspender la competencia abierta en los mercados agrícolas. En muchos países en desarrollo, los derechos de propiedad siguen siendo dudosos, los sectores agrícolas puede que todavía no estén integrados en un régimen fiscal y la población rural puede no estar capacitada para participar plenamente en la educación o tener acceso a los servicios médicos u otros servicios básicos. En otras palabras, puede que sencillamente haya otras prioridades urgentes. Puede ser importante emprender las reformas del mercado en una cuidadosa secuencia.[70] Pero, esperar a poner en práctica una ley de la competencia, dejar que los mercados funcionen con una mínima interferencia del Estado y desarrollar una cultura de la competencia también tiene costos reales. Cuanto antes se permita actuar a la competencia, tanto más pronto se obtendrán los beneficios.

5. Efectos contradictorios en la pobreza

91. Si bien este documento se refiere al efecto de la competencia en los pobres como consumidores de productos esenciales, muchas personas desfavorecidas también producen estos productos. La competencia, por lo tanto, puede tener efectos dispares en la pobreza. Puede desplazar el bienestar de los consumidores en una dirección, mientras el de los productores va en dirección contraria. Por ejemplo, imaginemos que por algún motivo hay un aumento de la competencia en el mercado del maíz, lo que da lugar a precios mayoristas inferiores. Los consumidores pobres que compran productos a base de maíz, como las tortillas, saldrán beneficiados. Pero los precios más bajos también reducen los ingresos de los agricultores pobres que producen el maíz. O bien, un aumento de los precios mayoristas del maíz favorecerá a los agricultores, pero también podría perjudicar a los consumidores.

92. ¿Significa esto que cada vez que hay pobres de ambos lados del mercado, de la oferta y la demanda, el efecto general de la competencia sobre la pobreza es indeterminado? ¿Es por lo tanto imposible pretender que la política de competencia permite reducir la pobreza en esos mercados?

93. La respuesta a las dos preguntas parecer ser que no, por lo menos en lo que respecta a la mayor parte de los mercados de alimentos de primera necesidad. (Los alimentos de primera necesidad son muy importantes para nuestro tema, ya que los pobres gastan la mayor parte de sus ingresos en estos productos.[71]) Ivanic y Martin estudiaron la incidencia en la pobreza de los precios más elevados de los alimentos básicos en nueve países con bajos ingresos. Aunque las repercusiones variaban por producto y

---

70 Nicolas Taylor & Michal Petr, OECD DAF/COMP/GF(2012)2/REV1, Nota de antecedentes para la sesión sobre Competencia y volatilidad de los precios de los productos básicos en el Foro Mundial sobre competencia de 2012, en p. 20.

71 Maros Ivanic & Will Martin, "Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income Countries," World Bank Policy Research Paper no. 4594 en pp. 1-2 (donde se afirma que los consumidores pobres gastan aproximadamente el 75% de sus ingresos en alimentos de primera necesidad) (citan a J. Cranfield, P. Preckel & T. Hertel, "Poverty Analysis Using an International Cross-Country Demand System," Policy Research Working Paper Series 4285, Banco Mundial (2007).

por país, la pobreza neta aumentó con mucha más frecuencia y más considerablemente de lo que disminuyó.[72] Por consiguiente, podemos deducir que los precios menores de los alimentos, que son una consecuencia esperada de una mayor competencia, reducirán la pobreza neta con más frecuencia y de manera más notable de lo que la aumentarán.

94. De hecho, podemos deducir además que los resultados de Ivanic y Martin serían aún más importantes en los casos en que los precios inferiores son específicamente el resultado de un aumento de la competencia, porque muchas veces los agricultores pobres no se benefician mucho del aumento de los precios de los alimentos. Esto significa que tienen menos que perder cuando los precios bajan. Tal como dejó claro el Foro Mundial sobre Competencia de 2012 cuando hay una posición dominante en el mercado en la oferta de los mercados de alimentos de primera necesidad, suele ser en forma de un sector agroindustrial grande que paga salarios a los pobres que trabajan en las tierras de labrantío de la empresa o una gran empresa que interviene como intermediario entre un gran número de pequeños agricultores pobres, por un lado, y pequeños comercios que distribuyen los productos por otro. Las grandes empresas intermediarias tienen la mayor parte del poder, de modo que extraen la mayor parte de los beneficios disponibles.

95. Esta forma de reloj de arena representa una situación frecuente en los mercados de trigo, arroz, aves, café y muchos otros:

Figura 3. Puntos donde suele haber congestiones en la agricultura

Fuente: OCDE

96. Los precios mayores o menores de los alimentos en estos mercados no alteran mucho los ingresos de los pobres que se ocupan de la oferta.[73] Por consiguiente, tenemos otro motivo para esperar que los consumidores se vean afectados por el efecto principal de los precios inferiores, que los beneficia.

72 Ivanic & Martin. *supra* n.71. Los alimentos de primera necesidad del estudio eran el trigo, el arroz, el maíz, el azúcar y las aves de corral. Entre los nueve países se hallaban Bolivia, Nicaragua y Perú.

73 Taylor & Petr, *supra* n.70 en 15.

6. ¿Qué pueden hacer las autoridades de la competencia para reducir la pobreza?

97. Primero y principal, pueden seguir haciendo su trabajo. Esto significa aplicar las leyes sobre la competencia, tratar de mejorarlas si es necesario, abogar por más recursos cuando proceda, y utilizar la promoción, de manera crítica, para crear una cultura de la competencia en sus economías.

98. Esta cultura debe ir más allá del sector privado para abarcar al sector público también. "El organismo de competencia puede desempeñar un papel importante al llamar la atención sobre las medidas oficiales anticompetitivas e improductivas y su costo para la sociedad. Debería ser probablemente 'la voz pública más fuerte de la nación en el fomento de la competencia y la sistematización de la perspectiva de la competencia.'"[74] Teniendo en cuenta que son tantas las políticas distintas que afectan a la competencia, parte de la atención de las autoridades debe centrarse en examinar cómo las políticas que se formulan, total o parcialmente en otros sectores de la administración pública, como la política comercial, la política industrial, la propiedad del Estado, la reglamentación, la promoción de las inversiones y la lucha contra la corrupción, afectan a la competencia. Cuando los efectos son perniciosos (o se prevé que lo sean), las autoridades de la competencia deben dar a conocer sus preocupaciones.

99. En particular, las autoridades de la competencia pueden explicar a sus homólogos de otros sectores del Estado la distorsión perjudicial que causan las políticas intervencionistas, como el control de precios. Si el Gobierno tiene el proyecto de encargarse del suministro de algunos bienes o servicios esenciales, salvo que haya una demostración clara de que la intervención del Gobierno es decisiva (por ejemplo, que haya insuficientes posibilidades de transporte para trasladar alimentos que se necesitan desesperadamente), el organismo de la competencia puede señalar que los gobiernos no son mejores que el sector privado para gestionar empresas y que su intervención sólo puede terminar causando escasez y disuadiendo a las empresas privadas de acceder al mercado y resolver el problema.

100. Además, las autoridades de la competencia pueden tratar de convencer a los órganos normativos de que tengan en cuenta las repercusiones de sus políticas en la competencia. Una forma de hacerlo es poner en práctica un proceso de evaluación de las consecuencias que examine la incidencia de la reglamentación en la competencia. La OCDE ha elaborado un sistema que ha sido concebido específicamente para colaborar con los gobiernos para ello. Se llama Guía de la OCDE para evaluar la competencia y ya se ha utilizado en muchos países.[75]

101. Naturalmente, los funcionarios del organismo de la competencia, que ofrecen asesoramiento en algunas de estas circunstancias, lo harán en contextos políticos más bien delicados, de modo que tendrán que lograr un cuidadoso equilibrio entre el asesoramiento bien fundado sobre política de la competencia y velar por no dar la impresión de ser indiferentes o de perder el contacto con lo que sufren los ciudadanos empobrecidos. En efecto, se puede hacer hincapié en que un fuerte motivo para compartir su asesoramiento es el bienestar de esos ciudadanos.

102. Pero ¿qué se puede hacer en situaciones en que estas cosas no son aceptables?

103. Una de esas situaciones se puede producir cuando hay relaciones estrechas entre empresas influyentes y representantes del Estado, como se describe en la parte 3.2.5.1. Los fuertes intereses creados lucharán denodadamente para impedir que se produzcan cambios que favorezcan a la competencia. Para superarlos, Ellis y Singh proponen que las autoridades de la competencia consideren la posibilidad de prestar ayuda o incluso de establecer grupos de intereses que puedan beneficiarse de las reformas en favor

---

[74] Fox, *supra* n.20 en 233, que cita a Mark Dutz & R. Shyam Khemani, Competition Law & Policy: Challenges in South Asia 28 (2007).

[75] Véase www.oecd.org/daf/competition/compeitionassessmenttoolkit.htm.

de la competencia. Estos grupos pueden incluir a consumidores (tanto hogares como comercios) que obtendrían ventajas por los precios inferiores, así como a posibles nuevos candidatos a los que las políticas en curso habían impedido participar, pero que siguen interesados en acceder al mercado. Puede tratarse de grupos de consumidores o de asociaciones empresariales ya existentes, de modo que el organismo podría necesitar únicamente su apoyo y no tener que crearlos Este apoyo puede adoptar la forma de una coordinación de las actividades de los grupos, de dar a conocer los problemas en cuestión y de ofrecer pruebas de que las reformas en favor de la competencia ayudarían a los consumidores. Con ayuda de las autoridades, estos grupos podrían servir de contrapeso a las fuerzas políticas que mantienen el status quo.[76]

104. Brusick y Evenett señalan que estos esfuerzos sean probablemente bastante difíciles, pero que reunir a grupos grandes de personas interesadas y de empresas es el planteamiento correcto:

> Inculcar la disciplina de la competencia y limitar el ejercicio del dominio del mercado en las economías en que los grupos de intereses tienen fuertes vínculos con los responsables de las políticas probablemente no sea fácil en los países en desarrollo (ni tampoco en los países industrializados). . . . Los que proponen esas medidas deben contar con un amplio apoyo en la sociedad y no centrarse únicamente en los detalles tecnocráticos importantes que estas medidas conllevan.[77]

7. Conclusión

105. Para que la competencia redunde en favor de los consumidores pobres en los mercados de bienes y servicios esenciales, no basta con una buena ley sobre la competencia. Tampoco es suficiente con un buen organismo de la competencia. Indudablemente, se necesita una buena ley de competencia que se aplique realmente. Pero, una cultura de la competencia también debe echar raíces en un país, no sólo entre los vendedores y los compradores, sino en los tribunales, los políticos y los órganos de gobierno. La competencia necesita de un contexto político propicio y unas condiciones marco adecuadas para funcionar correctamente. Debe haber una verdadera economía de mercado en la que el gobierno tome en cuenta los efectos de otras leyes y normas sobre la competencia y, no menos importante, deben admitirse las realidades locales, no sólo en cuanto a las capacidades institucionales, sino en cuanto a las competencias y vulnerabilidad de la población pobre.

106. Es preciso estudiar los efectos reales de la competencia en los consumidores pobres más a fondo y más empíricamente. El bienestar anterior y posterior de los consumidores pobres en los mercados de bienes o servicios esenciales que hayan experimentado mayor (o menor) competencia por alguna razón, bien sea una intervención de las autoridades de la competencia, una entrada o salida normales, u otra cosa, tienen que ser analizados sistemáticamente a lo largo del tiempo, en varios países y en varios mercados de productos o servicios. Este sería un campo fructífero de estudios para investigadores o para las autoridades de la competencia que pueden descubrir que su influencia aumenta si pueden establecer un vínculo más firme entre su trabajo y la vida de los pobres.

---

76 Ellis, *supra* n.48 en 2; Ellis & Singh, *supra* n.52.

77 Brusick & Evenett, *supra* n.57 en 294.