



# **Herramientas para la Evaluación de la Competencia**

## **Volumen I: Principios**

Versión 2.0

## ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

La OCDE es un foro único donde 34 naciones trabajan conjuntamente para abordar los retos económicos, sociales y ambientales de la globalización. La OCDE encabeza también los esfuerzos para comprender y ayudar a los gobiernos a responder a nuevos desarrollos y problemas, tales como gestión gubernamental, información económica y los retos del envejecimiento de la población. La Organización proporciona un escenario en el cual los gobiernos pueden comparar las experiencias de sus políticas públicas, buscar soluciones a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas internacionales y domésticas.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Estonia, Eslovenia, Francia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OECD.

OCDE Publishing divulga ampliamente los resultados sobre la recolección de estadísticas y la investigación en temas económicos, sociales y ambientales de la Organización, así como los convenios, guías y normas acordadas por sus miembros.

*La presente obra se emite bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones y argumentos aquí expresados no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales de los países miembros de la OCDE.*

© OECD 2011

---

Usted puede copiar, descargar o imprimir el contenido de la OCDE para su uso propio, y puede incluir extractos de publicaciones de la OCDE, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales de enseñanza, a condición de que se haga el reconocimiento adecuado de la OCDE como fuente y derechos de propiedad intelectual. Todas las solicitudes para uso público o comercial y derecho de traducción deben presentarse a [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Las solicitudes de permiso para fotocopiar partes de este material para su uso público o comercial serán enciadas directamente al Centro de Derechos de Autor (CCC por sus siglas en inglés, Copyright Clearance Center) al [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## PREFACIO

El incremento en la competencia mejora el desempeño económico, abre oportunidades comerciales para los ciudadanos y reduce los costos de servicios en toda la economía. Sin embargo, muchas normas y regulaciones restringen la competencia en el mercado más allá de lo necesario para cumplir con los objetivos de las políticas públicas. Los gobiernos pueden reducir las restricciones innecesarias haciendo uso de las “Herramientas para evaluar la competencia” de la OCDE. Las Herramientas proveen una metodología general para identificar restricciones innecesarias y desarrollar políticas públicas alternativas, menos restrictivas pero capaces de alcanzar los objetivos gubernamentales. Uno de los principales elementos de las Herramientas es la Lista de Verificación de Competencia que contiene una serie de preguntas simples para identificar las normas y regulaciones que potencialmente pueden limitar la competencia de manera innecesaria. Esta lista permite asignar los recursos limitados del gobierno a las áreas en donde la evaluación de la competencia es más necesaria.

Los materiales pueden ser utilizados de tres maneras principales:

- En la evaluación general de las leyes y regulaciones existentes (de la economía en general o de un sector específico)
- En la evaluación de los proyectos de ley y de regulación (por ejemplo, a través de los programas de evaluación de impacto regulatorio)
- Por las instituciones gubernamentales involucradas involucradas en el desarrollo y revisión de las políticas públicas, tales como los ministerios encargados de la elaboración de las leyes o la autoridad de la competencia al evaluar los efectos competitivos de las regulaciones.

Las Herramientas están diseñadas para ser empleadas de forma descentralizada tanto a nivel nacional como subnacional. Los materiales fueron diseñados con flexibilidad puesto que las restricciones de la competencia pueden estar presentes en cualquier nivel de gobierno y la evaluación de competencia puede ser útil en todos

estos niveles. En efecto, uno de los ejemplos más exitosos de una reforma favorable a la competencia ocurrió en un sistema federal cuando Australia implementó una reforma amplia a favor de la competencia, tanto a nivel nacional como estatal a mediados de los noventas. Australia ha experimentado un desempeño económico fuerte con crecimiento elevado y constante que ha llevado a la economía australiana de un nivel medio de desempeño a uno como el de las mejores economías de la OCDE.

Los materiales contenidos en las Herramientas son suficientemente sencillos para ser utilizados por el personal no especializado en áreas económicas o sin entrenamiento particular en política pública de competencia. Institucionalmente, los usuarios potenciales podrían ser los ministerios, las cámaras legislativas, los principales líderes de oficinas de gobierno, los gobiernos estatales y los evaluadores de política pública externos. Las “Herramientas para evaluar la competencia” estarán disponible en español y en inglés, así como en otros idiomas, con el fin de incitar su uso amplio y su adopción.

Los *Principios para la Evaluación de la Competencia* proporciona ejemplos de los beneficios de la competencia, da una introducción a la Lista de Competencia, y muestra algunas de las formas en que los gobiernos evalúan los efectos de sus políticas en la competencia. Este volume está complementado por el volumen que contiene la *Guía para la Evaluación de la Competencia*, que proporciona orientación técnica detallada sobre aspectos claves a considerar cuando se realiza una evaluación. Ambos volúmenes constituyen el Paquete para la Medición de Competencia. Otros materiales relacionados pueden encontrarse en el sitio web de la OCDE: [www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit).

## RECONOCIMIENTOS

La Guía para la Evaluación de la Competencia fue desarrollada por el Grupo de Trabajo No. 2 del Comité de Competencia con las aportaciones de los miembros de diversas delegaciones de la OCDE, tanto de países miembros como no miembros.

Por parte del Secretariado de la OCDE, Rex Deighton-Smith, Sean F. Ennis, Vivek Ghosal y Marta Troya-Martinez se ocuparon de redactar los materiales bajo el liderazgo de Sean F. Ennis de la División de Competencia. El proyecto de evaluación de competencia actualmente está encabezado por Frank Maier-Rigaud de la División de Competencia.

Sophie Blondieau, Jenny Calder, Wendy Houet, Laurence Langanay y Edward Smiley contribuyeron en la preparación de estos documentos.



## INDICE

|            |                                                                                            |    |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Capítulo 1 | Evaluación de competencia y la lista de verificación de la competencia .....               | 10 |
| Capítulo 2 | Cómo beneficia la competencia a los consumidores .....                                     | 24 |
| Capítulo 3 | Adaptando la evaluación de la competencia a las actividades institucionales .....          | 30 |
| Capítulo 4 | Integración de las evaluaciones de competencia en los análisis de impacto regulatorio..... | 41 |
| Anexo      | Recomendación del consejo sobre evaluación de la competencia....                           | 75 |







## CAPÍTULO 1

### EVALUACIÓN DE COMPETENCIA Y LA LISTA DE VERIFICACIÓN DE LA COMPETENCIA \*

Este capítulo describe la lista de competencia y su papel en el proceso de evaluación de la competencia. Los lectores con experiencia previa en este tema quizá deseen proceder directamente al volumen técnico complementario *Evaluación de Competencia – Orientación*.

#### 1. Introducción

Generalmente, la acción gubernamental se ha diseñado para promover y proteger objetivos importantes de política pública. No obstante, existen diversas maneras de alcanzar dichos objetivos. Puesto que los consumidores se benefician más cuando hay más competencia, resulta valioso evaluar los efectos de dichas acciones.<sup>1</sup>

Este Paquete muestra cómo realizar dicha evaluación. Proporciona un método práctico para que los reguladores y legisladores identifiquen restricciones competitivas importantes y, de ser posible, la manera de evitarlas. El Consejo de la OCDE recomienda este tipo de evaluaciones (ver Apéndice A).

Como primer paso, este método emplea una serie de preguntas básicas o “Lista de Verificación de Competencia” que muestran cuando las leyes o regulaciones pueden dañar la competencia significativamente. Esta Lista de Verificación ayuda a

---

\* Este resumen fue elaborado por Sean Ennis en conjunto con documentos más detallados realizados por Rex Deighton-Smith y Vivek Ghosal.

<sup>1</sup> El Capítulo 2 proporciona ejemplos de los beneficios de la competencia.

los encargados de la política a enfocarse en problemas de competencia potenciales en una etapa más temprana del proceso de desarrollo de políticas.

Aunque la mayoría de las regulaciones no representan un riesgo significativo de dañar la competencia, el proceso de evaluación de competencia, del que la lista de verificación es el primer paso, proporciona el marco analítico que deberán mitigar o evitar los reguladores y legisladores para evitar problemas potenciales de competencia. Este propósito se logra porque la lista les ayuda a identificar alternativas posibles que pueden reducir o eliminar el daño potencial a la competencia al tiempo que se continúan alcanzando los objetivos de la política deseados.

El resto de este capítulo, describe las cuatro categorías de preguntas de la Lista de Verificación de Competencia y los primeros pasos que deberán seguir los encargados de la política si la respuesta a cualquiera de estas preguntas es afirmativa.

## **2. ¿Existen limitaciones en el número o gama de proveedores? (Inciso A - Lista de Verificación)**

La limitación del número de proveedores genera un riesgo de creación de poder de mercado<sup>2</sup> y de reducción de la rivalidad competitiva. Al reducirse el número de proveedores, aumenta la posibilidad de cooperación (o colusión) entre ellos, incrementándose así la capacidad de cada proveedor de elevar los precios. La reducción resultante en la rivalidad puede reducir los incentivos de satisfacer la demanda del consumidor con eficacia y puede reducir la eficiencia económica a largo plazo. Aunque existen algunas razones de política sensatas por las que los diseñadores pueden buscar limitar el número o la gama de proveedores, como se comentará más adelante, los beneficios de limitar la entrada de participantes deben de ser ponderados contra el hecho de que facilitar la entrada de nuevos proveedores puede contribuir a impedir que los ya existentes ejerzan su poder de mercado. El poder de mercado lleva a mayores precios, menor calidad y menos innovación.

---

<sup>2</sup> El poder de mercado de los proveedores reside en su capacidad de aumentar el precio, disminuir la calidad o reducir la innovación redituablemente con relación a los niveles que prevalecerían en un mercado competitivo.

**Lista de verificación de competencia**

Si la propuesta contiene cualquiera de los siguientes cuatro impactos sería necesario realizar una evaluación de los efectos sobre la competencia:

**(A) Limita el número o variedad de proveedores**

Es posible que esto suceda si la propuesta:

1. Otorga derechos exclusivos a un proveedor para prestar servicios u ofrecer bienes
2. Establece un proceso de obtención de licencias, permisos o autorizaciones como requisito para operar
3. Limita la capacidad de ciertos tipos de proveedores para prestar un servicio u ofrecer un bien
4. Eleva de forma significativa el costo de entrada o de salida para un proveedor
5. Crea una barrera geográfica a la capacidad de las empresas de ofrecer bienes o servicios, invertir capital u ofrecer mano de obra

**(B) Limita la capacidad competitiva de los proveedores**

Es posible que esto suceda si la propuesta:

1. Limita la capacidad de los vendedores para establecer los precios de bienes o de servicios
2. Limita la libertad de los proveedores de promocionar o de comercializar sus bienes o servicios
3. Establece normas de calidad de los productos que sean más ventajosas para algunos proveedores que para otros o que superen el nivel que elegiría un gran número de consumidores bien informados.
4. Eleva de manera significativa la producción de algunos proveedores con respecto a otros (en especial al tratar a los operadores actuales en el mercado de manera diferente con respecto a los nuevos)

**(C) Reduce los incentivos de los proveedores de competir vigorosamente**

Es posible que esto suceda si la propuesta:

1. Genera un régimen de autorregulación o corregulación
2. Exige o fomenta la publicación de información sobre producción, precios, ventas o costos de los proveedores
3. Exime la actividad de los proveedores de un grupo o industria en particular de operar bajo los lineamientos de la ley general de competencia

**(D) Limita las alternativas e información disponibles para los consumidores**

Es posible que esto suceda si la propuesta:

1. Limita la capacidad de los consumidores para decidir de quién comprar
2. Reduce la movilidad de los clientes entre proveedores de bienes o prestadores de servicios mediante el incremento de los costos explícitos o implícitos de un cambio de proveedor
3. Modifica fundamentalmente la información necesaria para que los compradores compren de manera efectiva

### **2.1 Otorgamiento de derechos exclusivos (Inciso A1 - Lista de Verificación)**

El otorgamiento de un derecho exclusivo para la producción de cierto bien o la prestación de algún servicio, es el signo del establecimiento de un monopolio privado regulado. Con frecuencia se otorga dicho derecho en el contexto de un “monopolio natural”.<sup>3</sup> Frecuentemente, en el caso en el que este se concede por un largo periodo, se considera como medio para fomentar inversiones sustanciales en infraestructura que difícilmente ocurrirían sin los incentivos que proporciona el acceso garantizado al mercado que asegura dicho derecho exclusivo.

Los derechos de exclusividad dan lugar al establecimiento de precios de monopolio y otros problemas de poder de mercado. Estos resultados no podrían ser evitados totalmente mediante la regulación, pues los reguladores a menudo son poco exitosos al tratar de impedir el ejercicio del poder de mercado y al querer proteger a los consumidores. Por ende, estos derechos deberían establecerse únicamente luego de una cuidadosa consideración de los medios alternativos para alcanzar los mismos objetivos. Si, de cualquier forma, se establecen, su duración puede ser limitada. Asimismo, las autoridades públicas podrían considerar la distribución de estos derechos exclusivos mediante licitación, como en el caso de los precios que se cobrarían, para garantizar que se asignen de la forma más eficiente posible.

### **2.2 Establecimiento de un sistema de licencias o permisos como requisito de la operación (Inciso A2 - Lista de Verificación)**

Las licencias o permisos de operación necesariamente limitan la entrada de participantes a una industria. En este sentido, los requisitos de preparación mínima,

---

<sup>3</sup> Existe un monopolio cuando un bien o servicio sólo puede ser adquirido, en términos razonables, de un solo proveedor. En un “monopolio natural”, un proveedor tiene la capacidad de generar la producción deseada más eficientemente y a un menor precio que dos o más proveedores.

por ejemplo, pueden tomar la forma de niveles mínimos de educación formal o experiencia requeridos y pueden incluir condiciones relacionadas con cuestiones de carácter. Algunas veces, se puede requerir la presentación de evaluaciones de “interés público” que exijan a los candidatos una muestra de la “necesidad” de la prestación de servicios adicionales y, en algunos casos, que incluso su entrada no tenga impacto negativo en los negocios de los participantes existentes. En casos extremos, puede haber sólo un número determinado de licencias para otorgar.

Los requisitos de obtención de licencias o permisos con frecuencia son más estrictos de lo necesario para proteger al consumidor, y pueden reducir innecesariamente la gama de opciones de selección del consumidor y crear problemas de escasez artificial que elevarían los precios. Aunque los esquemas de licencias tienen objetivos bien fundados de protección al consumidor, con frecuencia también protegen de la competencia a los participantes del mercado. Un principio primordial para este caso consiste en que las restricciones no hagan más de lo necesario para lograr los objetivos de regulación de manera adecuada.

### **2.3 *Limita la capacidad de ciertos tipos de proveedores de prestar un servicio o de ofrecer un bien (Inciso A3 – Lista de Verificación)***

Algunas veces los gobiernos buscan fomentar la actividad de proveedores de ciertas regiones, pequeños proveedores o proveedores con otras características especiales, al limitar la capacidad de algunos de ellos para participar en una actividad comercial. Por ejemplo, algunos gobiernos requieren que todos los corredores de bienes raíces proporcionen un número obligatorio de servicios gubernamentales, limitando o prohibiendo así la prestación de servicios por parte de corredores de bajo costo o que prestaban servicios por un honorario.<sup>4</sup> Estas restricciones con frecuencia son excesivas, porque limitan indebidamente el número de proveedores que participa en las ventas destinadas los gobiernos, reduciendo la competencia entre proveedores y resultando en mayores precios o términos contractuales menos deseables para el gobierno.

Por ejemplo, cuando se busca fomentar objetivos de política regional o a favor de la pequeña empresa, se puede considerar una gama de subsidios directos o beneficios fiscales, el diseño de disposiciones para lograr un entorno regulatorio más favorable en rubros clave o la utilización de campañas educativas o publicitarias.

---

<sup>4</sup>

Ver [http://www.usdoj.gov/atr/public/real\\_estate/feeforservice.htm](http://www.usdoj.gov/atr/public/real_estate/feeforservice.htm).

#### **2.4 *Elevación significativa de los costos de entrada o salida (Inciso A4 – Lista de Verificación)***

Las regulaciones que elevan los costos de entrada o salida de un mercado tienden a desalentar la entrada de nuevos participantes, reduciendo con el tiempo el número de proveedores. Entre los ejemplos de este tipo de regulaciones se incluyen los requisitos rigurosos de pruebas relacionadas a los productos y los que obligan a cumplir con niveles de preparación educativa o técnica innecesariamente altos. Algunas veces los gobiernos han actuado para minimizar el impacto competitivo de estas disposiciones al proporcionar exenciones específicas. Así, por ejemplo, a menudo se exime a los fabricantes de automóviles con bajos volúmenes de producción de cumplir con aspectos relacionados con regulaciones que exigen realizar pruebas a vehículos o se les sujeta a protocolos de pruebas menos onerosas.

#### **2.5 *Restricción del flujo geográfico de bienes, servicios, capital y trabajo (Inciso A5 – Lista de Verificación)***

Algunas veces las regulaciones limitan el flujo de bienes, servicios, capital o trabajo entre fronteras jurisdiccionales como instrumento de política regional. Sin embargo, estas limitaciones generan una reducción artificial de la zona geográfica de competencia para la prestación de un servicio o el suministro de un bien. Esto tiene el potencial de reducir el número de proveedores y permitirles la posibilidad de ejercer su poder de mercado e incrementar los precios.

En los casos en los que se impongan restricciones, deberán evaluarse en términos de una serie de factores que tomen en cuenta si existe un vínculo claro entre la restricción en cuestión y el logro de un objetivo público específico; si las restricciones no son más limitantes de lo necesario para lograr la meta; si se cuenta con un análisis racional para apoyar la probabilidad de que la meta de política se logre mediante la restricción y si las restricciones se limitan a un horizonte temporal definido por medio de disposiciones regulatorias explícitas.

Sin embargo, existe un riesgo substancial de que estas protecciones “temporales” se conviertan en arreglos permanentes debido al cabildeo de los proveedores locales que se benefician de la existencia de tales limitaciones. De la misma forma que en el caso de las limitaciones al acceso de ventas gubernamentales, a menudo existirán mejores opciones para lograr el objetivo regulatorio, incluyendo el otorgamiento de subsidios directos y el trato regulatorio favorable.

### **3. ¿Existen limitaciones a la capacidad de competencia de los proveedores? (Inciso B – Lista de Verificación)**

Las regulaciones tienen el potencial de afectar la capacidad de competencia de los proveedores de una serie de formas que no se identifican aquí en su totalidad. Sin embargo, entre ellas destacan las limitaciones a la publicidad y las estrategias de comercialización, el establecimiento de normas de calidad para productos o servicios y los controles de precios a los que se vende un bien o servicio. Estos límites pueden reducir la intensidad y las dimensiones de la rivalidad, lo que desemboca en mayores precios y menor variedad de productos para los consumidores.

#### **3.1 *Controles de los precios de venta de bienes o servicios (Inciso B1 – Lista de Verificación)***

Los gobiernos a menudo regulan los precios en los sectores tradicionalmente monopolizados, como los de servicios públicos. Este tipo de controles de precios pueden ser útiles para los consumidores y funcionar como contrapeso para la falta de alternativas que estos enfrentan. Sin embargo, los controles de precios pueden llegar a aplicarse en situaciones en las que existen un gran número de proveedores potenciales para el mismo consumidor. Al establecer precios mínimos, se impide que los proveedores que registran el mínimo costo ganen participación de mercado al ofrecer mejores condiciones a los consumidores. De manera similar, al establecer precios máximos, los incentivos para los proveedores de innovar mediante la oferta de productos nuevos o de mejor calidad pueden reducirse de forma sustancial y los proveedores podrían coordinar sus precios alrededor del que haya sido impuesto como máximo.

Las reglamentaciones que imponen precios mínimos algunas veces se utilizan como respuesta a una competencia extremadamente vigorosa. En estos casos, las regulaciones que imponen precios mínimos son generalmente percibidas como medio para proteger a los pequeños proveedores de la competencia “desleal”. El impacto de estas medidas amerita una evaluación cuidadosa, pues el resultado podría generar precios más altos o una demanda insatisfecha de la parte de los consumidores. Por su parte, las regulaciones que fijan precios máximos con frecuencia se imponen como corolario necesario de las restricciones de entrada al mercado de referencia. Una alternativa a estas medidas sería la de permitir la libre entrada al mercado.



### **3.2 *Restricciones a la publicidad y la comercialización (Inciso B2 – Lista de Verificación)***

Las regulaciones que limitan la capacidad de un proveedor para promover o comercializar bienes o servicios a menudo se imponen para restringir la publicidad falsa o engañosa. Algunas veces, este tipo de restricciones se dirigen a reducir la publicidad de productos o servicios considerados con un valor social negativo o que están llevando a un consumo excesivo. En otras instancias, se puede restringir la publicidad dirigida a ciertos grupos “vulnerables”, como el de niños. Las restricciones de esta naturaleza pueden tener beneficios sociales significativos, siempre que se limiten para garantizar que no sean aplicadas en exceso.

Sin embargo, en muchos casos, las restricciones a la publicidad y la comercialización son demasiado amplias y restringen innecesariamente la competencia. Las restricciones a la publicidad y las estrategias de comercialización pueden ser en especial onerosas en términos de su impacto sobre los participantes potenciales en el mercado, en el sentido que restringen substancialmente la capacidad de un participante de informar a los consumidores potenciales de su presencia en el mercado y de la naturaleza y la calidad de los bienes y servicios que tiene la posibilidad de ofrecer. Una alternativa viable son las regulaciones que sólo restringen la publicidad falsa o engañosa.

### **3.3 *Establecer normas de calidad para productos que sean más ventajosas para algunos proveedores que para otros o que superen el nivel que algunos consumidores bien informados elegirían (Inciso B3 – Lista de Verificación)***

La reglamentación que establece normas a menudo genera beneficios para los consumidores y puede contribuir a fomentar nuevos tipos de productos garantizando que los diferentes proveedores ofrezcan nuevos productos compatibles con tales normas. Sin embargo, el establecimiento de normas también puede generar ventajas indebidas para algunos proveedores sobre otros. Un ejemplo común de este caso son las disposiciones ambientales que limitan el nivel de emisiones de sustancias ligeramente tóxicas. Aunque es apropiado limitar tales emisiones para proteger la salud pública, es posible diseñar las regulaciones de forma a que otorguen ventajas indebidas a un número reducido de proveedores, por ejemplo, al requerir el uso de una tecnología específica o al establecer normas innecesariamente estrictas que hagan difícil o imposible su cumplimiento por parte de productores con menos recursos. Otra instancia en la que el establecimiento de normas puede tener un

impacto anticompetitivo importante es en las normas mínimas de calidad para ciertos tipos de producto. De nuevo, es posible que los objetivos regulatorios detrás del establecimiento de estas normas sean loables, como el de la protección del consumidor de los riesgos asociados con el uso del producto. Sin embargo, cuando un gran número de consumidores prefiere un menor costo a una mayor seguridad, la necesidad de la norma es cuestionable. El bienestar del consumidor puede verse reducido por este tipo de normas, pues se impide que el cliente compre bienes de menor calidad a menor precio, que fuesen de su preferencia aun siendo informado plenamente de todos los riesgos asociados con ellos.

Existen políticas alternativas para las regulaciones que imponen normas estrictas a los productos. Por ejemplo, cuando se busca establecer normas mínimas por razones de protección al consumidor, se podría requerir revelar ciertas características del bien o servicio. Por ejemplo, en los casos en los que se contemplen cambios importantes en las normas de emisión, los gobiernos pueden tratar de minimizar el impacto anticompetitivo potencial permitiendo el intercambio de derechos de emisión o mediante la prestación de asistencia temporal a los pequeños proveedores, a fin de que tengan una mayor posibilidad de cumplir con los requisitos propuestos.

### **3.4 *Elevación del costo de algunos proveedores con respecto a otros (Inciso B4 – Lista de Verificación)***

Algunas veces las regulaciones tienen el impacto no planeado de elevar los costos que enfrentan algunos proveedores con respecto a otros. Una fuente de asimetría en los costos son las regulaciones que innecesariamente requieren el uso de una tecnología de producción en lugar de otra. Otra fuente son las “cláusulas de derechos adquiridos” que eximen a los proveedores participantes de una disposición pero la aplican a los nuevos. Este tipo de arreglos tienen un potencial sustancial de distorsionar las relaciones competitivas dentro de la industria al elevar los costos para algunos proveedores a niveles significativamente más altos que para otros. Esto lleva a la probabilidad de impedir la entrada a un mercado y, con ello, a reducir la innovación y la intensidad de la presión competitiva en este. Aunque los diferenciales de costos pueden ser dañinos, no significa que la reglamentación deba buscar uniformarlos.

En este sentido, las cláusulas de derechos adquiridos a menudo se aplican basándose en la convicción de que una extensa experiencia práctica, como la que ostentan algunos profesionistas, es un sustituto adecuado para un alto nivel de preparación formal. En el caso de las tecnologías productivas, las cláusulas de

derechos adquiridos a menudo se utilizan para garantizar que transcurra el tiempo conveniente para amortizar los costos hundidos de inversiones previas. El impacto anticompetitivo de este tipo de condiciones puede minimizarse garantizando que tengan un vencimiento definido, en lugar de ser permanentes. En términos más generales, resulta conveniente adoptar una perspectiva escéptica ante los argumentos a favor de las cláusulas de derechos adquiridos, pues a menudo protegen intereses creados de la competencia potencial.

#### **4. ¿Se pueden reducir los incentivos para competir de los proveedores? (Inciso C – Lista de Verificación)**

La reglamentación puede afectar la conducta del proveedor no sólo al modificar la capacidad del proveedor para competir, sino cambiando los incentivos de estos para actuar como rivales sólidos. Dos de las principales razones por las cuales los proveedores compiten con menos envidia son, en primer lugar, que algunas regulaciones pueden tener el efecto de facilitar la coordinación entre proveedores y, segundo, que algunas regulaciones pueden tener el impacto de reducir la voluntad, capacidad o los incentivos de los clientes para cambiar entre diferentes proveedores. Otras razones por las que los proveedores podrían competir con menos vigor son los límites a las utilidades o a la participación de mercado que restringen las ventajas potenciales para competir. Las conductas de tipo cártel<sup>5</sup> se generan con mayor facilidad en los regímenes autorregulatorios o corregulatorios al incrementar el intercambio de información sobre la producción y los precios de los proveedores o al excluir a una industria o un sector del alcance de la ley de competencia. Los cárteles son dañinos porque restringen la producción y elevan los precios, empeorando la situación de los consumidores. Los riesgos de las conductas tipo cártel se deben contraponer a los beneficios de la auto-regulación, como sería la certificación más expedita de nuevas tecnologías.

##### ***4.1 Autorregulación y corregulación (Inciso C1 – Lista de Verificación)***

En los casos en los que una industria o asociación profesional asume toda la responsabilidad de regular la conducta de sus miembros sin apoyo legislativo del gobierno (a menudo a instancias del gobierno mismo) se emplea el término

---

<sup>5</sup> Un cártel se crea cuando los competidores llegan a un acuerdo con el objetivo de aumentar sus utilidades colectivas mediante la limitación de la competencia, por ejemplo, al fijar precios, limitar la oferta, compartir utilidades o amañar licitaciones.

“autorregulación”. Sin embargo, cuando el gobierno presta apoyo legislativo a las reglas que diseña, en parte al menos, la industria o la asociación profesional, se utiliza el término “corregulación”. Las estructuras autorregulatorias o corregulatorias pueden generar beneficios importantes al garantizar la adecuación de las normas técnicas y su avance al ritmo del progreso de la tecnología.

No obstante, este tipo de estructuras pueden tener impactos anticompetitivos significativos. Las asociaciones profesionales y las industrias a menudo adoptan reglas que reducen los incentivos o las oportunidades para que haya una competencia vigorosa entre proveedores de bienes o servicios, como las restricciones a la publicidad y las reglas que impiden los descuentos. Además, la imposición de requisitos de preparación inusualmente estrictos podría reducir el ritmo de entrada al mercado. El gobierno debe tener la facultad de impedir que las asociaciones profesionales o las industrias empleen poderes regulatorios de maneras que atenten en contra de la competencia. Esto puede incluir garantizar que la auto y corregulación queden sujetas a la aplicación de la ley o que las autoridades relevantes tengan la facultad de aprobar o rechazar las reglas de una asociación y, de acuerdo a las necesidades, sustituirlas por las suyas en caso de que la asociación continúe proponiendo disposiciones inaceptables.

#### **4.2 *Requisitos para publicar información sobre precios, producción o ventas (Inciso C2 – Lista de Verificación)***

Las regulaciones que requieren que los participantes en un mercado publiquen información sobre sus niveles de precios o de producción pueden contribuir en buena medida a la formación de cárteles, ya que un requisito clave para la operación de esta estructura de mercado es que sus participantes tengan un seguimiento eficaz de la conducta de sus competidores (o cómplices) en el mercado. La probabilidad de observar estructuras de cártel aumenta cuando existen menos participantes en el mercado, cuando las barreras de entrada son altas, en los casos en los que los productos de los diferentes proveedores son relativamente homogéneos y en los que se dispone de información acerca de cambios en los precios o la producción antes o poco después del cambio mismo.

Las regulaciones que requieren la publicación de información como niveles de precios o de producción pueden utilizarse para mejorar el nivel de información con el que cuenta el consumidor y, en algunas ocasiones, para incrementar la eficiencia de los mercados. Sin embargo, cuando existen posibilidades de formación de cárteles, estos requisitos tienen mayor probabilidad de tener un impacto negativo. Sin embargo, existen alternativas al requerimiento de publicar toda la información

antes mencionada. Cuando la información se obtiene principalmente para fines de diseño de política por parte del gobierno, es posible que no sea necesario publicarla. Por su parte, cuando la intención reside en asistir al consumidor u ofrecer estadísticas generales, los datos agregados de los carteles son menos útiles que los que son publicados por cada productor.

#### **4.3 Exenciones del cumplimiento de las leyes generales de competencia (Inciso C3 – Lista de Verificación)**

En muchos países, algunos sectores económicos o proveedores específicos se benefician de exenciones hechas al cumplimiento de la ley general de competencia. En algunos casos, estos sectores están sujetos a sus propias leyes sectoriales de competencia. En otros, no existen restricciones a las conductas anticompetitivas en estos sectores. En las instancias en las que se presenta una derogación substancial de la aplicación de la ley general de competencia, existe un riesgo claro de observar estructuras de cártel, abusos en el establecimiento de precios y fusiones anticompetitivas<sup>6</sup>.

En caso de existir un razonamiento específico para continuar con las exenciones, deberán considerarse los medios a través de los cuales pueden minimizarse el alcance de estas exenciones. Por ejemplo, es posible que un monopolio legislado que requiera que todos los productores de una mercancía específica vendan a un intermediario específico con licencia sea un sustituto menos deseable a un sistema que permita que los productores establezcan acuerdos cooperativos de venta, aunque no se les obligue a hacerlo.

#### **5. ¿Existen limitaciones en las alternativas e información disponibles a los consumidores? (Inciso D – Lista de Verificación)**

##### **5.1 Limita la capacidad de los consumidores a decidir de quién compran bienes o servicios (Inciso D1 – Lista de Verificación)**

En ocasiones, las regulaciones limitan las alternativas disponibles para los consumidores. Por ejemplo, una regulación puede restringir la adquisición de servicios médicos locales, limitando así la calidad de la atención y evitando que los

---

<sup>6</sup> Una fusión es la combinación de uno (o más) proveedores previamente independientes para integrar uno sólo de mayor tamaño.

consumidores interesados se desplacen a una clínica fuera de la localidad en busca de listas de espera más cortas o de una mejor reputación.

Los límites en las alternativas del consumidor pueden ser dañosos porque los proveedores disponibles pueden tener menos incentivos para satisfacer la demanda de los consumidores por productos de la calidad y del precio deseados.

### **5.2 *Reducción en la movilidad de los consumidores debido al incremento en el costo de cambiar de proveedor (Inciso D2 – Lista de Verificación)***

Las regulaciones pueden llevar a los consumidores a buscar un cambio de proveedor al incidir sobre los “costos de cambio de proveedor”, los costos explícitos e implícitos que asume un consumidor al cambiar de un proveedor a otro. Los costos de cambio surgen por diversas razones, incluyendo plazos contractuales indebidamente extensos o la vinculación de activos a proveedores de manera a que el cambio no sea conveniente, como cuando se vincula un número telefónico a un prestador específico del servicio. Cuando los consumidores enfrentan costos altos por cambiar de proveedor, estos pueden cobrar más caro por sus bienes o servicios. Por ello, los proveedores a menudo buscan generar altos costos de cambio, a veces mediante el fomento de políticas que garanticen estos altos niveles.

El impacto a favor de la competencia que se genera con la reducción o eliminación de los costos de cambio puede ser considerable, de manera que los diseñadores de políticas deben buscar evitar las disposiciones que eleven estos costos para el consumidor. En el caso de que exista un riesgo claro de imposición de costos de cambio, sería recomendable requerir la inclusión de disposiciones en la estructura de la reglamentación que limiten o prohíban el uso de estas medidas. También se debe de poner la atención debida en asegurar que se consideren los costos legítimos de cambios de consumidores de un proveedor a otro.

### **5.3 *Cambia fundamentalmente la información requerida por los compradores para comprar de manera efectiva (Inciso D3 – Lista de Verificación)***

Cuando los gobiernos eliminan regulaciones y se introducen mercados previamente inexistentes, los consumidores tendrán que optar entre productos que nunca antes habían comprado. Un ejemplo es la compra de servicios de electricidad. Cuando los compradores pueden seleccionar su proveedor de entre nuevos mercados, les puede resultar más difícil evaluar las ofertas y distinguir a los buenos de los malos proveedores. Un peligro que puede derivarse de estas situaciones en las

que no se cuenta con requisitos de información por tratarse de un “nuevo” producto, es que las reformas se reanudaran debido a las quejas sobre compañías que se aprovechan de la inexperiencia de los consumidores.

En estas circunstancias, será mejor acompañar la creación de un nuevo mercado con la de requisitos de información que provean a los consumidores de un punto de referencia para comparar ofertas.

## **6. Cuando la respuesta es “afirmativa”**

La identificación de regulaciones que indebidamente limiten la competencia es un paso importante para mejorar la calidad de la reglamentación. Las categorías que se incluyen en la lista de verificación forman una base confiable para identificar las regulaciones que pueden generar impactos anticompetitivos. Los sub-incisos de cada categoría indican las principales, pero no las únicas, maneras en las que las regulaciones pueden restringir indebidamente la rivalidad en un mercado.

Sólo algunas regulaciones tienen el potencial real de limitar indebidamente la actividad en un mercado pero, cuando una evaluación realizada utilizando la Lista de Verificación indica que existe una limitación con potencial de ser excesiva para la actividad en cuestión en el mercado, vale la pena llevar a cabo una evaluación más seria y profunda de su impacto sobre la competencia. El Capítulo 4 describe cómo realizar dicha evaluación, mientras que el Capítulo 3 analiza cómo adaptar la evaluación del impacto competitivo a las operaciones gubernamentales.

## CAPÍTULO 2

### CÓMO BENEFICIA LA COMPETENCIA A LOS CONSUMIDORES \*

Este capítulo da ejemplo de cómo la competencia provee beneficios sustanciales a los consumidores.

Una razón importante para las reformas en el mercado es que los gobiernos reconocen los beneficios de la competencia.<sup>1</sup> El Paquete de Evaluación de Competencia se enfoca en dotar de herramientas prácticas a los gobiernos para limitar las restricciones excesivas a la competencia. Antes de usarlas, vale la pena analizar por qué vale la pena aumentar la competencia entre empresas.

Esta competencia puede mejorar la eficiencia de la producción y proveer nuevos y mejores productos mediante innovación, lo que conduce a mayor crecimiento económico y bienestar. En pocas palabras, la competencia entre proveedores genera menores precios y más opciones. Una de las mejores maneras de entender estos beneficios es mediante ejemplos. El Recuadro 1 muestra ejemplos selectos de beneficios sin enfocarse por fuerza en restricciones.

---

\* Estos ejemplos fueron preparados por Vivek Ghosal.

<sup>1</sup> En muchas de las industrias no reguladas, como telecomunicaciones, electricidad y aerolíneas, un beneficio de la competencia es que, a la larga, reducirá la capacidad generada durante la regulación, llevando así a una producción más eficiente y a menores precios. Muris (2002) destaca el hecho de que, dada la privatización o liberalización de muchas industrias en el mundo, los gobiernos están reconociendo los beneficios de la competencia.



**Recuadro 1. Ejemplos de los Beneficios de la Competencia para los Consumidores.****1. Puertos Mercantes.**

Argentina comenzó a privatizar algunos puertos en la década de los 70. Esta fase de privatización fue muy exitosa en términos de productividad. Las inversiones públicas en infraestructura fueron bajas, el sistema no estaba regulado y las instituciones portuarias eran inadecuadas. En la década de los 90, se permitió compañías privadas operar puertos públicos y construir nuevos puertos o invertir en su infraestructura. En el caso del puerto de Buenos Aires, se concesionaron sus 6 terminales y la Autoridad Portuaria mantiene la propiedad de la infraestructura (puerto tipo arrendador). En consecuencia, entre 1990-95, el movimiento de carga aumentó 50%, la productividad de la fuerza laboral 275% y los puertos se convirtieron en los más baratos de Sudamérica. Firms extranjeras participaron en la construcción de nuevos puertos, como el de Zarate.

*Fuentes:*

Lourdes Trujillo y Tomás Serebrisky. "Una Valoración de la Reforma Portuaria en Argentina: Resultados y Retos a Enfrentar," Banco Mundial, 2004.

[http://www.worldbank.org/wbi/regulation-f/pdfs/portreform\\_argentina.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/regulation-f/pdfs/portreform_argentina.pdf)

"Infraestructura en el Desarrollo del Comercio y la Economía," Reporte del Comercio Mundial, Organización Mundial del Comercio, 2004

[http://www.wto.org/English/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/wtr04\\_2b\\_e.pdf](http://www.wto.org/English/res_e/booksp_e/anrep_e/wtr04_2b_e.pdf)

**2. Tiendas Minoristas.**

Los efectos de una mayor competencia en tiendas de abarrotes y otros minoristas han sido evidentes en diversos estudios. En los mercados de EE.UU., Hausman y Liebttag advirtieron que cuando Wal-Mart entra en un nuevo mercado, sus precios son entre 10% y 25% más bajos para los mismos productos cuando se comparan con los de cadenas grandes como Kroger, Publix, Target y otras. Cuando Wal-Mart abrió una tienda en Houston cerca de un supermercado Kroger, las ventas de este último cayeron 10% incluso a pesar de que sus precios habían bajado después de la llegada del competidor. Otros beneficios de la competencia asociados con la aparición de supermercados de abarrotes incluyen: (a) productos nuevos y más variedad en las tiendas; (b) remodelaciones con pasillos más amplios, mejor iluminación y disposición de productos; (c) aumento en el número de cajas. Los esfuerzos para evitar que dichas tiendas abran mediante regulaciones, anularía la posibilidad de beneficiar los precios.

*Fuentes:*

Jerry Hausman y Ephraim Leibtag. "Consumer Benefits from Increased Competition in Shopping Outlets: Measuring the Effect of Wal-Mart."

<http://econ-www.mit.edu/files/1765>

"Wal-Mart Throws an Undercut at Target." *The Washington Post*, diciembre 16, 2005.

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/15/AR2005121502096.html>

### 3. Ferrocarriles.

Lalive y Schmutzler (2007) estudiaron los efectos de introducir competencia en los mercados de ferrocarriles para pasajeros locales en el estado alemán de Baden-Württemberg (uno de los mayores) en los años de 1994 – 2004. Encontraron que aunque el operador dominante después de 10 años de las reformas era DB Regio sus competidores NE, expandieron su participación de mercado de 3% a 13.2% en 2004. También notaron que la frecuencia de servicio aumentó considerablemente de 1994 a 2004 y que la frecuencia de servicio de las líneas contratadas por concurso se desarrolló mejor que las que no se contrataron. Sus resultados fueron: (1) 29% de aumento en transportación total; (2) un incremento mucho mayor en el grupo competitivo (45% vs. 22% en el grupo control); y (3) un aumento de 19 a 39 en el número de líneas operadas al menos parcialmente por los competidores de DB Regio. Se puede concluir que la inyección de más competencia, dio como resultado más cantidad (frecuencia de servicio) así más conveniencia para los consumidores gracias a una mayor frecuencia.

*Fuente:*

Rafael Lalive y Armin Schmutzler. “Exploring the Effects of Competition for Railway Markets,” Universidad de Zurich, febrero 2007.

<http://ideas.repec.org/p/soz/wpaper/0511.html>

### 4. Transporte Carretero.

Hay efectos claros de los cambios en las regulaciones a los transportistas carreteros en Francia. En el gobierno del primer ministro Balladur, se eliminó un requisito previo de una licencia expedida por el gobierno para transportar carga por más de 150km. Después de la reforma, los precios y márgenes del transporte carretero bajaron, lo que sugiere la existencia previa de rentas altas en el sector. En términos de empleo, la tasa había estado creciendo en 1-1.5% por año, pero se incrementó a 5% después de la reforma y permanece ahora en alrededor de 4% por año. Hubo huelgas (1992, 1995) por las reformas y la forma en que se implementaron, pero según Cahuc y Kamarz (2005), el efecto neto fue la creación de empleos.

*Fuentes:*

OCDE. “Draft Summary of the Discussion of the Round Table on Competition and Regulation in the Legal Profession.” Grupo de Trabajo No. 2 sobre Competencia y Regulación, octubre 2007. (Véanse los comentarios de Francis Kamarz, p.16)

Cahuc, Pierre, y Francis Kamarz. “De la Précarité à la Mobilité: vers une Sécurité Sociale Professionnelle,” Reporte al Ministro de Economía y al de Trabajo, junio 2005, La Documentation Française, París.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000092/index.shtml>

### 5. Partes para automóviles.

Warren-Boulton y Daniel Haar (2007) proveen estimaciones del monto de beneficios económicos generados por la competencia en el mercado de partes para automóviles. Muestran que los consumidores se benefician doblemente cuando Keystone (o cualquier otro vendedor de partes competitivo) ingresa al mercado como una alternativa al Fabricante de Partes Originales (OEM, por sus siglas en inglés). Advierten dos efectos: (a) el precio de Keystone siempre será menor al del OEM, y (b) la entrada y competencia de Keystone siempre da como resultado que el OEM reduzca

sus precios. Sus cálculos muestran que, en promedio: (a) los precios de Keystone son alrededor de 26% más bajos que los del OEM contra el que compite, y (b) los precios del OEM se redujeron alrededor de 8% debido a esta competencia. Las regulaciones que requieran el uso de parte de un OEM dañan a los consumidores.

*Fuente:*

Frederick R. Warren-Boulton y Daniel E. Haar. "Estimation of Benefits to Consumers from Competition in the Market for Automotive Parts." Microeconomic Consulting & Research Associates, Inc., 2007.  
<http://www.qualitypartscoalition.com/pdfs/8-2micraanalysisl.pdf>

### **6. Publicación de Libros.**

El Acuerdo Neto sobre Libros (NBA, por sus siglas en inglés) previo a 1997 evitaba que las librerías en el Reino Unido vendieran bajo el precio fijado por la editorial. Cuando se abolió la NBA, una canasta de éxitos de librería tuvo un descuento promedio de 28%. Así mismo, hubo descuentos en 41% de los libros. Seis años más tarde, en 2006, 52% de los libros tenían descuento. Otros beneficios incluyen, por ejemplo: (a) un aumento en los títulos de 3% por año a más de 4%, y (b) una mayor selección en tiendas así como un mejor servicio.

*Fuente:*

"The Benefits from Competition: Some Illustrative UK Cases." <http://www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf>

### **7. Vivienda.**

Atterhög (2005) utiliza datos para explorar las rentas y la calidad de los servicios de vivienda previas a la privatización de apartamento por compañías municipales en las afueras de las áreas metropolitanas en Suecia. Encontró que: (a) en diversos mercados, el aumento en la competencia llevó a rentas más bajas, y (b) en promedio, no hubo cambios significativos en la calidad de los servicios por la privatización. En cuanto a calidad, hubo variaciones dependiendo de los propietarios.

*Fuente:*

Atterhög, Mikael. "Increased Competition in the Swedish Housing Market and Its Effect on Rents and Quality of Housing Services for Households," *Housing, Theory and Society*, Vol. 22, No. 1, 32–49, 2005.  
<http://www.ingentaconnect.com/content/routledg/shou/2005/0000022/0000001/art00003>

### **8. Bolsas de Valores.**

El mercado monopolístico de la Bolsa de Valores de Australia comenzó a ofrecer descuentos por la amenaza de dos rivales extranjeros – Liquidnet y AXE – que planeaban iniciar operaciones en Australia. Liquidnet es una firma estadounidense y AXE ECN está respaldada por la Bolsa de Nueva Zelanda y por grandes corredurías como Citigroup, CommSec, Goldman Sachs JBWere, Macquarie y Merrill Lynch. AXE y Liquidnet están promoviendo sistemas bursátiles para transacciones con bolsas extranjeras o fuera

del mercado con administradores de fondos que representan alrededor de 30% de todas las operaciones.

*Fuente:*

“Exchange cuts fees as competitors lurk.” *The West Australian*, agosto 25, 2007.  
<http://www.thewest.com.au/default.aspx?MenuID=33&ContentID=38376>

### **9. Líneas Aéreas.**

Antes de la década de los 90, el mercado de la aviación estadounidense estaba muy regulado en términos del acceso a rutas y precios. Los acuerdos entre estados miembros restringieron el acceso a mercado y con frecuencia sólo permitían que una línea aérea operara sólo en un número limitado de rutas específicas. Durante la década de los 90, los mercados domésticos se abrieron y, con el tiempo, quedaron libres para competir con las líneas estadounidenses autorizadas. Gracias al aumento de la competencia, surgieron líneas de bajo costo. Los resultados fueron: (a) las líneas tradicionales comenzaron a ofrecer servicios como reservación en línea y simplicidad en los precios para poder competir con las de bajo costo. La estructura simplificada de tarifas genera reducción en las mismas, mayor flexibilidad, y más opciones para los consumidores (por ejemplo, se eliminaron las restricciones de compra anticipada y en sábado en la noche); (b) las disminuciones en los precios fueron considerables. Las tarifas más bajas de no venta de las líneas estadounidenses se redujeron 75% en términos; (c) la frecuencia de vuelos europeos aumentó 78%. En el período, la frecuencia de vuelos internos aumentó más del doble, y (d) hubo aumentos en la variedad del servicio. El número promedio de líneas que operan en rutas muestra aumentó en 3 y 4 entre 1992 – 1997 y aún más en 2003.

*Fuente:*

[www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf](http://www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf)

### **10. Televisión por Cable.**

La Comisión Federal de Comunicaciones de los EE.UU. prohibió hace poco los contratos exclusivos entre compañías de cable y complejos departamentales favoreciendo así la competencia en dichos casos. La Comisión pronostica que habrá un descuento en las suscripciones de hasta 30%. Además del precio, los habitantes de apartamentos tendrán ahora más proveedores de donde elegir que se espera ofrezcan una mayor variedad de paquetes y una mejor calidad a causa de la competencia.

*Fuentes:*

“Rules to Increase Choice and Competition Among Video Providers for Consumers Residing in Multiple Dwelling Units.” Comisión Federal de Comunicaciones, 2007.

<http://www.fcc.gov/>

Sobre el tema de los Contratos de Servicio Exclusivo para el Suministro de Servicios de Vídeo en Unidades Habitacionales Múltiples y Otros Desarrollos Inmobiliarios, 2007 WL 3353544 (F.C.C.)(Nov. 13, 2007), aprobada por las Asociaciones Nacionales de Televisión por Cable y Telecomunicaciones v. F.C.C., 567 F.3d 659 (D.C. Cir. 2009).

“Apartment Complexes May Benefit From FCC Action Against Cable Contracts.” Mortgage News Headlines, octubre 21, 2007.

[http://www.mortgagenewsdaily.com/10312007\\_Apartment\\_Cable.asp](http://www.mortgagenewsdaily.com/10312007_Apartment_Cable.asp)

### 11. Telecomunicaciones.

(A). El crecimiento de la telefonía móvil plantea un reto competitivo importante para los proveedores de telefonía fija y VoIP está transformado el mercado de telecomunicaciones local con la misma rapidez. Según un nuevo reporte publicado por Balancing Act (una firma inglesa de consultoría en telecomunicaciones), el costo de una llamada de África a Europa y Norteamérica se ha reducido notablemente debido a la presión de precios más bajos disponibles que ofrecen las pequeñas empresas que recién se abrieron para proporcionar los servicios de VoIP en África. En una encuesta de la mayoría de los proveedores de servicios de telecomunicaciones, Balancing Act encontró que, en 2005, casi todos los proveedores africanos cargaban US\$1.00 o más por minuto a los principales destinos internacionales. En 2006, sólo 19 aún cargaban ese monto. En 2007, más de la mitad estaba cargando US\$0.25 por estas llamadas, en países tan distintos como Argelia y Kenia.

*Fuente:*

“Africa: Tariffs Tumble, VoIP rises.” 8 de marzo de 2007, *Economist Intelligence Unit*.

[http://globaltechforum.eiu.com/index.asp?layout=rich\\_story&doc\\_id=10265&title=Africa%3A+Tariffs+tumble%2C+VoIP+rises&categoryid=31&channelid=4](http://globaltechforum.eiu.com/index.asp?layout=rich_story&doc_id=10265&title=Africa%3A+Tariffs+tumble%2C+VoIP+rises&categoryid=31&channelid=4)

(B). En 1995, el gobierno de Singapur expidió una licencia para que un segundo proveedor de telefonía móvil comenzará a operar en 1997. Esta decisión reflejó la intención del gobierno de aumentar las presiones competitivas sobre SingTel, en preparación para el incremento en la competencia y expansión internacional. MobileOne ingresó al mercado en abril 1997 y, un año después, había capturado cerca de 30% del Mercado y los precios habían bajado en 50-70%. El rango y calidad de los servicios mejoró considerablemente y el mercado se expandió con rapidez: la tasa de penetración de la telefonía móvil aumentó de 14% a principios de 1997 a 25% a finales del mismo año, llegando a 30% a finales de 1998.

*Fuente:*

Singh, Kulwant. “Guided Competition in Singapore's Telecommunications Industry,” *Industrial and Corporate Change* Vol. 7, Número 4, 1998, pag. 585-599.

<http://icc.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/7/4/585>

## CAPÍTULO 3

### ADAPTANDO LA EVALUACIÓN DE LA COMPETENCIA A LAS ACTIVIDADES INSTITUCIONALES\*

En este capítulo se analiza la manera de adaptar las evaluaciones de impacto competitivo a las actividades gubernamentales.

#### 1. Introducción

Como hemos visto, la evaluación del impacto competitivo es un proceso orientado al estudio de regulaciones, reglas o leyes que promulga un gobierno a fin de (1) identificar las que impidan innecesariamente la competencia y (2) contribuir a rediseñarlas de forma a que no se obstaculice la competencia indebidamente. La adaptación efectiva de adaptar este proceso a las prácticas gubernamentales e insititucionales, requiere una consideración realista de los siguientes cinco temas:

- ¿Qué políticas ameritan realizar una evaluación de impacto competitivo?
- ¿En qué punto del proceso de diseño de políticas debe realizarse una evaluación de impacto competitivo?
- ¿Quién es responsable de elaborar y analizar una evaluación de impacto competitivo?
- ¿Cómo pueden los diseñadores de políticas que no son responsables de la calidad de las regulaciones o del nivel de competencia tener los incentivos para elaborar una evaluación adecuada?

---

\* Este documento fué realizado por Sean Ennis.

- ¿Qué recursos se requieren para realizar una evaluación de competencia?

Según se demuestra más adelante, no existe una sola receta para la implementación de una evaluación de impacto competitivo a nivel institucional. Las soluciones factibles para una jurisdicción dada podrían basarse en varias características, como el grado al que el sistema está federalizado, el poder del personal en diferentes secciones del gobierno y el ambiente político. Las soluciones institucionales factibles pueden mostrar gran variación entre una jurisdicción y otra. El hecho de atraer la participación de funcionarios gubernamentales con experiencia en el proceso de poner en marcha evaluaciones de impacto competitivo contribuirá a garantizar que las evaluaciones se lleven a cabo dentro de un marco analítico sólido y que aborden de forma adecuada todos los posibles impactos sobre la competencia. Aunque este artículo se basa en la experiencia existente de identificación de posibles opciones, estas no son, de ninguna manera, exhaustivas.

## **2. ¿Qué políticas ameritan realizar una evaluación de impacto competitivo?**

La profundidad de una evaluación de competencia debe ser proporcional al grado de negatividad de los efectos potenciales de la política. La Lista de Verificación permite realizar una revisión rápida de las políticas, de manera que se identifique las que puedan tener un impacto negativo sobre la competencia, para una evaluación más detallada. La mayoría de las leyes o regulaciones individuales no tienen dicho potencial y, en consecuencia, no requieren una evaluación detallada.

*Leyes, regulaciones y reglas.* Entre las políticas que podrían sujetarse a una evaluación de impacto competitivo se encuentran las leyes, las regulaciones y las reglas que estas a su vez implementan. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que no todas las jurisdicciones consideran que las leyes pueden ser sujetas a evaluaciones de impacto competitivo. No obstante, vale la pena señalar que la jurisdicción con el mayor éxito en las evaluaciones de impacto competitivo también es la que aplicó la evaluación de impacto competitivo en su modalidad más general (incluyendo las leyes) (véase el Recuadro 1).

*Políticas nuevas y vigentes.* Algunos gobiernos han enfocado la evaluación de impacto competitivo tanto en las políticas nuevas como en las vigentes. Esta es la forma más eficaz para mejorar la atmósfera competitiva entre muchos sectores, aunque requiere de una voluntad política considerable. Otros gobiernos han puesto

en marcha una modalidad de evaluación de impacto competitivo centrada sólo en nuevas políticas.

*Ámbitos nacional, regional y local.* Hay razones económicas de peso para realizar una evaluación de impacto competitivo a nivel nacional, regional y local. Una evaluación de competencia es relevante para todas las políticas gubernamentales que tengan el potencial de generar restricciones substanciales y excesivas a la competencia. Algunas veces, las políticas que establecen estos límites se ponen en marcha a nivel nacional, pero que también se pueden originar en el ámbito regional o local. Por ejemplo, las políticas hostiles a la competencia en el transporte en taxi a menudo se aplican sólo a nivel local mientras que las regulaciones en las profesiones dañinas para el consumidor se efectúan frecuentemente a nivel regional. En términos económicos, resulta valioso sugerir que la evaluación de impacto competitivo se realice tanto a nivel nacional como regional.

#### **Recuadro 1. Políticas de reforma competitiva a nivel nacional en Australia**

Tras la conclusión del informe elaborado por el Comité Hilmer en 1993 que urgía a lograr una mayor apertura microeconómica con un enfoque hacia las reformas a favor de la competencia, los gobiernos australianos acordaron, en 1995, establecer un programa para analizar y modificar la legislación que limitara la competencia y que tal la restricción no tuviera como fundamento el interés público. El programa de reforma resultó en la identificación de 1700 leyes que requerían ser revisadas. El gobierno nacional ofreció financiamiento para asistir a los gobiernos estatales y territoriales con los costos de ajuste que pudieran surgir de la revisión de la legislación. Así, se analizó la legislación a nivel nacional, estatal o territorial, con la mayoría de los análisis habiendo sido concluidos para el año 2001. El gobierno nacional ofreció proveer fondos para ayudar a los gobiernos estatales y regionales con los costos derivados de las revisiones de la legislación. El programa resultó notable, ya que identificó sistemáticamente las leyes y regulaciones vigentes que ameritaban ser analizadas y porque, desde la puesta en marcha del programa, el desempeño económico de Australia se ha encontrado entre los más sólidos de los países de la OCDE.

### **3. ¿En qué punto del proceso de diseño de políticas debe realizarse una evaluación de impacto competitivo?**

*Políticas nuevas.* Las evaluaciones de impacto de competitividad pueden contribuir positivamente al diseño de nuevas políticas. Por ello, resulta importante que, en este caso, las evaluaciones de impacto competitivo idealmente deben ser llevadas a cabo *al inicio* del proceso de diseño de la política, antes de tomar decisiones acerca de cómo prefieren los diseñadores enfocar un desafío de política dado.



Cuando una política tiene el potencial de limitar excesivamente la competencia, es conveniente consultar a expertos del gobierno en los temas de competencia o con responsables del ámbito reglamentario tan pronto como sea posible en el proceso de elaboración de la política, a fin de encontrar opciones para lograr los objetivos de la regulación causando menos daño a la competencia.

*Políticas vigentes.* La mayoría de las políticas vigentes no se han sido sujetadas a una evaluación de impacto competitivo. El aspecto clave es priorizar qué políticas deben ser revisadas primero pues es casi inevitable que algunas de ellas pueden dañar más la competencia. En Australia, en la época de los Análisis Nacionales de Competencia (*National Competition Reviews*), se identificaron cientos de políticas gubernamentales que limitaban la competencia. Estas políticas fueron puestas en el nivel prioritario de revisión y, en casi todas las instancias, se realizó un análisis en caso de encontrar problemas.

#### **4. ¿Quién sería responsable de elaborar y analizar una evaluación de impacto competitivo?**

A fin de garantizar que los diseñadores de políticas contemplen los impactos sobre la competencia, resulta conveniente solicitar de los organismos que elaboran la política la realización de una evaluación de impacto competitivo. El proceso de evaluación contribuye a garantizar que los diseñadores de políticas hagan las preguntas adecuadas desde un principio y que elaboren políticas tomando en cuenta los impactos sobre la competencia desde el inicio.

Sin embargo, es posible que los diseñadores de políticas de “Primera línea” no tomen muy en serio el proceso de la evaluación de impacto competitivo a menos que un tercero externo analice su trabajo. Los Estos análisis pueden ser realizados por el organismo encargado de la regulación, funcionarios con experiencia en el área de competencia, tales como los relacionados con las autoridades de competencia o una combinación de ambos.

Por ejemplo, en el Reino Unido, la Oficina de Comercio Justo (*Office of Fair Trading*, OFT), una autoridad en el renglón de la competencia, recibió la responsabilidad de elaborar lineamientos para la evaluación y la revisión de impacto competitivo de las nuevas políticas.<sup>1</sup> La OFT asumió estas responsabilidades en

---

<sup>1</sup> Los lineamientos de 2006 de la OFT siguen de cerca los de la OCDE. Véase: <http://www.oft.gov.uk/NR/rdonlyres/BFD72799-03BD-428D-AB43-30408F794ACB/0/oft876.pdf>.

conjunto con el organismo encargado de la regulación, la Oficina Ejecutiva para la Mejora Regulatoria (*Better Regulation Executive*, BRE) A fin de fomentar métodos de trabajo comunes y un mejor entendimiento, un número reducido de funcionarios de la OFT dividió su horario laboral entre esta oficina y la BRE.

Para realizar una evaluación de impacto de competitividad más detallada que la solicitada por la Lista de Verificación se requieren habilidades relacionadas con el análisis de competencia y la definición de mercados. Por ello, en algunos países se requiere que las autoridades encargadas del renglón de la competencia sean las que analizan las nuevas leyes o regulaciones con potencial de impacto económico.

En México, por ejemplo, las nuevas leyes subordinadas con impacto sobre la competencia pueden ser analizadas por parte de la autoridad correspondiente. En Corea, la autoridad que vigila la competencia tiene la responsabilidad de analizar ciertas regulaciones nuevas. En Hungría, se requirió que la autoridad de competencia expusiera sus comentarios sobre las nuevas regulaciones.

De igual manera, muchos otros países llevan a cabo consultas horizontales antes de adoptar nuevas regulaciones. Este tipo de consultas funcionan mejor cuando los encargados de revisar el impacto de competitividad tienen la posibilidad de entrar al proceso desde un inicio y no se ven obligados a comentar todas las políticas, sino sólo aquellas que los analistas encargados del tema de competencia consideran que pueden ocasionar problemas importantes.

El grado de independencia de los organismos de revisión también es importante. En Australia, en 1995, se creó un nuevo organismo para supervisar los análisis de la Política Nacional de Competencia de leyes y regulaciones a nivel nacional, estatal o territorial. Este organismo, el Consejo Nacional para la Competencia (*National Competition Council*), es independiente y está separado tanto de la oficina encargada de la supervisión reglamentaria como de la autoridad de vigilancia de la competencia.<sup>2</sup> El éxito del país demuestra sin duda el valor de esta independencia.

La participación en la predicción del impacto de competitividad de una política, ya sea de una autoridad relacionada con la competencia o de otro organismo gubernamental, no debe impedir que el gobierno tome medidas legales posteriores de conformidad con las leyes de competencia. Por definición, las

---

<sup>2</sup> Para mayores detalles, consúltese <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=136>.

evaluaciones de competencia basadas en dichas predicciones subestiman el daño a la competencia o sobreestimen los beneficios en esta.

**5. ¿Cómo pueden los diseñadores de políticas que no son responsables de calidad de las regulaciones o del nivel de competencia tener los incentivos para elaborar una evaluación adecuada?**

Los diseñadores de políticas que elaboran una nueva regulación pueden tener el incentivo de minimizar los problemas asociados potenciales de una regulación propuesta con respecto a la competencia. Es posible que consideren que al identificar un problema de competencia o al consultar con un organismo externo, como la autoridad de regulación o la de competencia, sólo implicaría más trabajo sin generar un beneficio substancial. Por ello es importante enfatizar el hecho que una evaluación de impacto de competitividad mejoraría su producto.

Existe una serie de opciones para mejorar los incentivos que cubren y ejecutan apropiadamente las evaluaciones de competencia y las capacidades de los diseñadores de políticas para realizarlas. Entre ellas se incluyen:

- Incluir la evaluación de impacto de competitividad en el Análisis de Impacto Reglamentario (AIR);
- Recompensas financieras; y
- Capacitación en mejores prácticas.

*Incluir la evaluación de impacto competitivo en el AIR.* El AIR es un proceso formal para analizar nuevas regulaciones a fin de garantizar que alcancen los objetivos de política establecidos. En general, el objetivo del proceso de AIR consiste en asegurar que los beneficios de la regulación excedan sus costos. El AIR resultará más efectivo cuando se incluye como un elemento del proceso de evaluación de impacto de competitividad. Esta inclusión tiene la ventaja de asegurar que las consideraciones dinámicas y de mercado inherentes a una evaluación de impacto de competitividad se consideren desde un punto de vista analítico en todo el AIR, y que los diseñadores de políticas realicen estas evaluaciones de forma generalizada. Al delegar parte de la responsabilidad en este rubro a la autoridad a cargo de los asuntos de competencia se puede contribuir a evitar la necesidad que los

organismos de regulación o de supervisión de la misma capaciten de nuevo a su personal.<sup>3</sup>

*Recompensas financieras.* Debido a que Australia es un sistema federal, para poner en marcha la Política Nacional de Competencia (NCP) a nivel estatal o territorial se requería el acuerdo de los estados. El gobierno australiano realizó pagos importantes tanto a estos como a territorios forma de transferencias por cápita con base a la medida en la que se concluían los análisis y las revisiones de legislaciones. “Los pagos relacionados con la NCP son los canales mediante los cuales se distribuyen las ganancias entre la comunidad. Los pagos reconocen que, aunque los estados y territorios son responsables de factores significativos de la NCP, buena parte del rendimiento financiero llega al gobierno australiano por medio de aumentos en la recaudación tributaria que fluye de una mayor actividad económica”.<sup>4</sup>

Los pagos realizados a los estados y territorios han sido significativos. El cuadro 1 presenta los pagos de NCP desde su puesta en marcha.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Para mayores detalles acerca de cómo incluir las evaluaciones de impacto competitivo en el AIR, véase Capítulo 3 - DAF/COMP/WP2(2006)4/REV1 “Executive overview: integrating competition assessment into RIA” y DAF/COMP/WP2(2005)5/REV2 “Methods of including competition as part of regulatory impact analysis.”

<sup>4</sup> Consúltese <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40>.

<sup>5</sup> Véase <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40>.

**Cuadro 1. Pagos anuales de el Consejo de Competencia Nacional (NCP por sus siglas en inglés) recibidos por las jurisdicciones (millones de dólares australianos)**

| Jurisdicción                          | 1997-98      | 1998-99      | 1999-00      | 2000-01    | 2001-02      | 2002-03      | 2003-04      | 2004-05      | 2005-06      |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                                       | (a)          | (a)          | (a)          | (a)        | (a)          | (a)          | (a) (b)      | (a) (b)      | (b)<br>(c)   |
| Nueva Gales del Sur                   | 126.5        | 138.7        | 148.6        | 155.9      | 242.5        | 251.8        | 203.5        | 233.6        | 292.5        |
| Victoria                              | 92.8         | 102          | 109.2        | 114.7      | 179.6        | 182.4        | 178.7        | 201.6        | 197.9        |
| Queensland                            | 74.2         | 81.6         | 81.5         | 73         | 147.9        | 138.9        | 87.9         | 143.3        | 178.7        |
| Australia Occidental                  | 38.4         | 42.4         | 43.2         | 45.5       | 71.1         | 72           | 33.6         | 53.5         | 71           |
| Australia del Sur                     | 34.3         | 38.4         | 34.5         | 35.9       | 55.7         | 57.1         | 40.7         | 50.4         | 54.3         |
| Tasmania                              | 12.6         | 13.9         | 10.8         | 11.2       | 17.4         | 17.7         | 17.2         | 19.8         | 19           |
| Territorio Capital de Australia (ACT) | 6.2          | 7            | 7.2          | 7.5        | 11.6         | 12.4         | 11           | 13.6         | 12.7         |
| Territorio Norte                      | 11.2         | 13           | 4.5          | 4.5        | 7.6          | 7.5          | 5.9          | 8.4          | 8            |
| <b>Total</b>                          | <b>396.2</b> | <b>436.9</b> | <b>439.5</b> | <b>448</b> | <b>733.3</b> | <b>739.9</b> | <b>578.5</b> | <b>724.2</b> | <b>834.1</b> |

Fuente: Consejo Nacional de Competencia

(a) tomado de documentos del Resultado Presupuestario Definitivo (*Final Budget Outcome*).

(b) Los pagos de cada jurisdicción reflejan la aplicación de deducciones y suspensiones permanentes.

(c) Costello, the Hon. P (Treasurer) 2005, 'National Competition Payments to States and Territories for 2005', nota a los medios, 15 de diciembre de 2005.

Nota 1: Los totales pueden no coincidir debido al redondeo

Nota 2: Las cifras hasta 1999-2000 incluyen Subvenciones de Asistencia Financiera (*Financial Assistance Grants*)

Aunque los pagos parezcan considerables, el gobierno australiano ha estimado los beneficios anuales para la economía en 2.5 por ciento del PIB (20 millones de dólares australianos) generados por mejorías en la productividad y equilibrio de precios en muchos sectores diferentes en los que se han presentados reformas relacionadas con la NCP.<sup>6</sup>

*Mejores prácticas.* La capacitación de funcionarios diseñadores de políticas con relación a las mejores prácticas para la evaluación de impacto sobre la competitividad es muy importante si se espera que estos funcionarios tomen en cuenta este impacto al elaborar sus políticas. Muchos diseñadores de políticas están especializados en un ámbito que no se relaciona con impactos sobre la competitividad o con la ciencia de la economía. No sería razonable esperar que estos funcionarios traten los temas de competencia de forma apropiada sin una capacitación adecuada.

Las autoridades de competencia, los supervisores de la regulación o por la OCDE podrían ayudar en dicha capacitación.

## **6. ¿Qué recursos se requieren para realizar una evaluación de competencia?**

Los recursos requeridos para una evaluación de impacto sobre la competitividad efectiva pueden ser relativamente limitados. Por ejemplo, cuando el Reino Unido puso en marcha la realización de evaluaciones de impacto sobre la competitividad dos miembros del personal de la OFT desempeñaron un papel muy activo, y sólo un porcentaje reducido de las 400 regulaciones por año fueron objeto de escrutinio detallado. El resto se analizó mediante un filtro de competencia, similar a la Lista de Verificación del Capítulo 1, que permitió a los funcionarios diagnosticar con rapidez si existía una probabilidad importante de que surgieran problemas de competencia a causa de las nuevas políticas.

Por supuesto, un programa de evaluación de impacto sobre la competencia también puede ser llevada a cabo de mejor manera si cuenta con niveles importantes de recursos. El ejemplo de Australia ilustra un enfoque ambicioso e intensivo en

---

<sup>6</sup> Véase Productivity Commission (2005) *Review of National Competition Policy Reforms*, Productivity Commission Enquiry Report No. 33, 28 de febrero. Disponible en <http://www.pc.gov.au/inquiry/ncp/finalreport/ncp.pdf>. El análisis subraya que es difícil establecer vínculos causales desde una perspectiva empírica.

recursos que ha fomentado un desempeño económico muy sólido desde que comenzaron las reformas macroeconómicas relacionadas con la NCP.<sup>7</sup>

Independientemente del nivel de compromiso, los requerimientos en recursos alcanzarán un máximo durante la etapa inicial de la implementación. Por ejemplo, un programa detallado de capacitación en mejores prácticas requeriría recursos una sola vez. Años después la capacitación no requeriría ser tan detallada, pues el sistema funcionaría mejor y se habrían establecido relaciones personales entre funcionarios relevantes en el ámbito de la política pública. Sin embargo, debido a la rotación de personal, se requeriría de una capacitación continua luego de la etapa inicial.

## 7. Conclusiones

La introducción de la evaluación de competencia en el gobierno, tiene el potencial de generar sólidos beneficios económicos al identificar renglones en los que se ha restringido en exceso la actividad de mercado y de sugerir opciones de política que continúen alcanzando las metas buscadas mientras que a la vez fomenten la competencia en la medida que sea posible.

---

<sup>7</sup> Véase OCDE (2006) Economic Survey of Australia, Policy Brief. “El desempeño económico reciente sigue siendo impresionante: el crecimiento del producto interno bruto (PIB) desde el cambio de milenio ha promediado más de 3 por ciento al año y, si se incluyen las ganancias en los términos de intercambio, el crecimiento en el ingreso interno bruto real ha promediado más de 4 por ciento, ubicándolo entre los pocos países de la OCDE que ha logrado semejante crecimiento acelerado; la tasa de desempleo ha disminuido a cerca de 5 por ciento, su nivel más bajo desde los años setenta; la inflación ha permanecido dentro de la meta; y, luego de un largo periodo de superávit fiscales, Australia es hoy uno de los pocos países de la OCDE donde se ha eliminado la deuda neta del gobierno general. El nivel de vida ha mejorado constantemente desde principios de los años noventa, superando ahora a todos los países del G7 excepto Estados Unidos. *Las reformas amplias, en especial con el propósito de fomentar la competencia, fueron esenciales en este sentido.* Estas reformas fomentaron el crecimiento de la productividad, en especial durante la segunda mitad de los años noventa. La mayor flexibilidad generada por estas reformas, de la mano con la introducción de sólidos marcos de política monetaria y fiscal, también ha impulsado la resistencia de la economía ante una serie de fuertes choques registrados durante la última década.”

Dado que el ambiente institucional, legal y federal es muy diverso en las jurisdicciones miembros de la OCDE, la forma de adaptar mejor las evaluaciones de competencia también será muy diversa. No obstante, se pueden destacar varios puntos: Primero, los reguladores están bien equipados para realizar las evaluaciones de competencia, en particular cuando se está realizando como parte de una evaluación de impacto regulatorio. En segundo lugar, las autoridades de competencia son ideales para asesorar en la evaluación de la competencia, proporcionando formación sobre el proceso, y la realización de evaluaciones selectivas. Por último, definitivamente vale la pena el de la instalación de un programa de evaluación de competencia efectiva en las operaciones gubernamentales reguladoras pues sus beneficios son superiores.



## CAPÍTULO 4

### INTEGRACIÓN DE LAS EVALUACIONES DE COMPETENCIA EN LOS ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO\*

El presente capítulo explica la manera de integrar las evaluaciones de competencia en los análisis de impacto regulatorio.

#### 1. Introducción

En ocasiones, al evaluar una propuesta en particular con la Lista de Verificación del Capítulo 1, se advierte que se requiere una evaluación más detallada. Por lo general, la mejor forma de hacerlo es durante el proceso de un análisis de impacto regulatorio (AIR) de la estipulación en cuestión.

Una evaluación de competencia amplia incluye: (1) la clara identificación de los objetivos de la política; (2) proponer alternativas que logren dichos objetivos; (3) evaluación de los efectos de cada alternativa y (4) comparación de alternativa. En la medida en que se identifique un potencial de debilitamiento de la rivalidad competitiva en la industria o industrias relacionadas afectadas, los encargados de la política deberán buscar la alternativa menos anticompetitiva. En el caso de no existir esta alternativa, se deben sopesar los beneficios y costos del enfoque regulatorio. El análisis deberá concluir que se justifica la regulación solo si los beneficios superan los costos, incluidos aquellos que tienen un impacto anti-competitivo.

En la última década, el uso del AIR se ha expandido rápidamente entre los miembros de la OCDE y se aplica a la mayor parte de las regulaciones,<sup>1</sup> en la mayoría de los países miembros de la OCDE. El uso del AIR se ha extendido con rapidez entre todos los países que pertenecen a la Organización, aunque con mayor intensidad durante los últimos diez años. Como explicación de esta gran expansión

---

\* Este documento fue realizado por Rex Deighton-Smith.

<sup>1</sup> En este capítulo, el término “regulación” se utiliza para referirse en general a todo tipo de instrumento legislativo, incluyendo la legislación primaria y subordinada.

en el uso del AIR como parte del proceso de toma de decisiones en el ámbito regulatorio, la OCDE ha comentado lo siguiente:

*La regulación de alta calidad se percibe con bastante frecuencia como aquella que genera los resultados deseados con la máxima eficacia posible en función de su costo. Existe un consenso en el sentido de que toda acción de política gubernamental debe escoger entre distintos usos de los recursos, mientras que paralelamente, se expresa y acepta cada vez más de forma explícita la meta de la acción política - incluyendo la regulación - que reside en maximizar el bienestar social.<sup>2</sup>*

El AIR se basa en disciplinas relacionadas con el análisis de costo-beneficio, aplicado este en un contexto comparativo que pondera el desempeño relativo de todas las intervenciones de política factibles identificadas como capaces de lograr el objetivo de política subyacente.

A medida que el uso del AIR se extiende, buena parte de los países miembros de la OCDE han ampliado el alcance de su política de competencia y sus leyes generales al respecto, con una obligación al cumplimiento cada vez más eficaz. Esta tendencia surge de un reconocimiento creciente de que la maximización en el grado de competencia efectiva en toda la economía es fundamental para el logro de los objetivos generales de maximización del crecimiento económico y, en consecuencia, del bienestar social.

Es claro entonces que existen vínculos estrechos entre el análisis de la política de competencia y el AIR. Sin embargo, en la práctica, la responsabilidad de conducción de los AIR y la del análisis de la política de competencia reside a menudo en diferentes sectores del gobierno. Como consecuencia, con frecuencia se carece de la coordinación necesaria para llevar a cabo ambos análisis que, sin embargo, se encuentran relacionados.

No obstante, en algunos países se están realizando intentos para integrar los AIR y el análisis de la política de competencia. Por ejemplo, en el Reino Unido, el análisis del impacto competitivo ha sido un elemento obligatorio de los AIR desde 2002. En lo que concierne a la Comisión Europea, la evaluación de la competitividad ha sido parte del proceso de AIR desde 2005. En Estados Unidos, los documentos que establecen lineamientos para los AIR explícitamente requieren que

---

<sup>2</sup> *Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance.* OCDE (2002), p44.

se considere el impacto sobre los mercados.<sup>3</sup> De manera similar, la Política Nacional de Competencia de Australia requiere que todos los documentos relacionados con AIR afirmen si la regulación propuesta cumple con los términos de los convenios establecidos por la Política Nacional de Competencia e incluyan un análisis para sustentar su conclusión.

Este capítulo explica cómo los funcionarios públicos pueden utilizar la evaluación de la competencia como uno de los componentes del AIR. En la mayoría de los casos, la evaluación de la competencia sólo será un componente menor de AIR. En algunos otros, sin embargo, será más importante. En este capítulo se analizan los indicadores que sugieren que una evaluación exhaustiva competencia pueda estar justificada.

El capítulo inicia por contrastar las diferentes características del AIR y la evaluación de la competencia y luego explica el beneficio potencial para AIR de la inclusión explícita de la evaluación de la competencia como uno de sus elementos. El capítulo aborda posteriormente los impactos negativos sobre la competencia que la regulación a menudo impone. Finalmente, el capítulo describe el marco general de una evaluación de la competencia global. Los que ya están familiarizados con la Lista de verificación de competencia puede omitir esta última sección.

## **2. El AIR y el análisis de políticas de competencia**

Los análisis de costo-beneficio que se llevan a cabo dentro del marco de los AIR generalmente comparan los resultados que podrían obtenerse en base al entorno económico y regulatorio, pudiendo no tomar en consideración los cambios en los principales parámetros que afectan estos ambientes. En términos comparativos, el enfoque del análisis de políticas de competencia se orienta por lo general más hacia el futuro. Este tipo de análisis se concentra en el impacto de cambios específicos de las condiciones de mercado sobre la intensidad de la competencia y de ahí, sobre los posibles resultados en cuanto a la eficiencia económica y el bienestar del consumidor.

A pesar de que lo anterior señala diferencias generales en el enfoque, la tendencia dominante de los materiales que establecen lineamientos para los AIR requiere que se evalúe el impacto competitivo como parte de los mismos, el cual se ha incrementado en muchos países.

---

<sup>3</sup> Véase Office of Management and Budget, Circular A-4, September 17, 2003.

El enfoque en la eficiencia dinámica de los mercados<sup>4</sup> es el que da mayor utilidad como elemento de valorización regulatoria general en la evaluación de la competencia. Este factor puede contribuir a evitar la entrada en vigor de regulaciones que restrinjan la actividad de los mercados de forma indebida. Un beneficio adicional de la evaluación en términos de la competencia es que contribuye a identificar a todas las partes que pudiesen ser afectadas por la propuesta regulatoria, en especial las que sufrirán de un impacto indirecto. El análisis puede contribuir a garantizar que las consultas basadas en el AIR sean lo suficientemente inclusivas y, con ello, más eficaces.

Como se mencionó en el Capítulo 1, el primer paso de una evaluación competitiva, como parte de un AIR o independiente, es completar la Lista de Verificación. Por lo general, la Lista de Verificación demostrará que la mayoría de las regulaciones no requiere una evaluación detallada. No obstante, en algunos casos indicará que sí se requiere dicha evaluación. Por ejemplo, si la Lista de Verificación identificó uno o más de los cuatro tipos básicos de restricciones a la competencia, se justifica una evaluación más amplia. El grado y profundidad de ésta deberán ser proporcionales a la medida del daño competitivo potencial y la evaluación se realiza, normalmente, como parte de un AIR. Si, una vez consideradas las circunstancias y la experiencia previa, existen, como es frecuente, pocas probabilidades de una restricción significativa de la competencia resultante de la propuesta regulatoria, la evaluación de la totalidad de los efectos será corta y concisa.

### 3. La evaluación de competencia temprana como elemento del AIR

Como se demostrará en la sección siguiente, a nivel del diseño de la estructura regulatoria general en consideración, surge una serie de los temas clave en términos de posibles impactos anticompetitivos de las regulaciones. Esto sugiere que los funcionarios encargados del diseño de políticas deberían intentar realizar el análisis de políticas de competencia en las primeras etapas del desarrollo de las regulaciones. De manera similar, hace tiempo que la OCDE recomienda “*integrar el AIR con el proceso de diseño de políticas, comenzando tan pronto como sea posible en el proceso*”<sup>5</sup>. De aquí que se observe un mensaje congruente en torno a que ambas

<sup>4</sup> La eficiencia dinámica se centra en la eficiencia en el tiempo, cuyos cambios pueden resultar de la innovación, el desarrollo tecnológico, la capacidad de las empresas para responder de forma flexible a nuevas condiciones del mercado y al crecimiento de los proveedores exitosos.

<sup>5</sup> Ver *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. (OECD, Paris, 1997), p. 215.

formas de análisis deben ser vistas por los diseñadores de políticas como elementos integrales del proceso de desarrollo de las mismas, más que como “añadidos” o tareas que podrían considerarse aisladamente en relación a los grandes temas del desarrollo de políticas.

#### **4. Análisis de las principales formas de restricción a la competencia**

La siguiente sección presenta detalles adicionales acerca de la importancia de cada uno de los principales tipos de restricciones a la competencia que están identificados en la lista de verificación. Su propósito reside en orientar a los funcionarios encargados del diseño de políticas en la realización de una “evaluación de competencia” más detallada. En caso de que la “Lista de Verificación” indique su pertinencia. Enfatiza la importancia de la identificación de los objetivos de política que los gobiernos buscan lograr mediante cada uno de los tipos de regulación anticompetitiva. También identifica, para el caso de las regulaciones anticompetitivas más comunes, una gama de alternativas de política que tienen la capacidad de lograr estos objetivos mientras que a la vez son menos restrictivas. También se identifican casos en los que se justificaría la aplicación de regulaciones con impactos anticompetitivos específicos y se orienta acerca de cómo minimizar sus efectos en este sentido.

La Lista de verificación organiza la gama identificada de restricciones específicas sobre la competencia en las cuatro categorías generales. Sin embargo, cabe reconocer que algunas de las restricciones específicas pueden relacionarse con más de una de las categorías generales. Por ejemplo, el establecimiento de un régimen de autorregulación o corregulación puede llevar a limitar el número o gama de proveedores o la capacidad de estos para competir. Así, el establecimiento de cada tipo de restricción a la competencia en cada categoría específica de la Lista, se realizó de acuerdo con los resultados más comunes del uso de la restricción. No obstante, es necesario que los analistas consideren todos los impactos anticompetitivos posibles asociados con cada tipo de restricción.

El propósito del presente Capítulo es introducir a los funcionarios públicos en general el marco y concepto subyacentes del AIR que involucra una evaluación de la competencia más detallada. En Evaluación de la Competencia – Orientación, se presenta una orientación más específica para tipos particulares de estipulaciones políticas.

#### **4.1**      *Limitaciones al número o gama de proveedores*

Como sugiere el Capítulo 1, las regulaciones que limitan el número de productores capaces de participar en un mercado llevan al riesgo de crear poder de mercado y reducir la intensidad de las fuerzas competitivas. El otorgamiento de derechos exclusivos, el establecimiento de esquemas de licencias y permisos y las restricciones sobre la participación en esquemas de compras gubernamentales son tres maneras muy comunes de establecer limitaciones regulatorias al número de proveedores. Cuando se realiza una evaluación de la competencia de propuestas de políticas que contengan dichas estipulaciones, se debe recordar que, en los casos en los que una restricción reduzca la competencia en un mercado, es posible que tenga efectos de “filtración” en otros mercados.

##### *4.1.1*      *Otorgamiento de derechos exclusivos*

Beneficios esperados de estas disposiciones

El otorgamiento de derechos exclusivos con frecuencia ocurre en el contexto de lo que se alega ser un “monopolio natural”. Este caso se refiere a la situación en la que el costo promedio de producir una unidad adicional del bien continúa disminuyendo hasta el punto en el que la escala de producción es tal que un solo proveedor puede satisfacer el total de la demanda surgida en el mercado relevante a un costo inferior al que podrían ofrecer dos o más proveedores si trataran de abastecer a la totalidad de la demanda.

En estos casos, y para enfrentar estas situaciones, los gobiernos otorgan derechos exclusivos a fin de garantizar que los consumidores reciban el bien al menor costo posible, mientras reglamentan la conducta del proveedor que recibe el derecho exclusivo a fin de evitar que explote, dentro de lo posible, su poder de mercado. Sin embargo, independientemente del alcance del monopolio natural, los encargados de la política en el pasado han otorgado derechos exclusivos, en especial si son de larga duración, ha sido considerado con frecuencia como manera de fomentar o de apoyar la inversión sustancial o estratégica sobre todo en los renglones infraestructura. Con frecuencia, los gobiernos adoptan la postura que estas inversiones son difíciles de lograr sin ofrecer incentivos, tales como un acceso garantizado al mercado, que se logra mediante el otorgamiento de derechos exclusivos. Sin embargo, estas políticas han llevado algunas veces a una inversión excesiva.

### Naturaleza y alcance del impacto anticompetitivo

Al otorgar un derecho exclusivo para producir un cierto bien o prestar un servicio específico es obvio que se crea el caso extremo de una “barrera a la entrada” a un mercado. En efecto, el otorgamiento de un derecho exclusivo representa el establecimiento de un monopolio privado regulado. Este tipo de reglamentación necesariamente tiene un impacto anticompetitivo substancial. El desarrollo tecnológico reciente ha alterado la naturaleza de algunas actividades previamente monopolizadas de manera importante, permitiendo la posibilidad de desagregar monopolios regulados en elementos competitivos y monopólicos.

### Modos de utilización y posibles alternativas de política

Pueden darse circunstancias en las que el otorgamiento de derechos exclusivos constituya el único medio para garantizar la prestación de un servicio específico en el mercado. Sin embargo, los reguladores deben antes constatar la imposibilidad de adoptar medidas que limiten menos la competencia antes de considerar un tal otorgamiento.

Incluso en los casos en que se justifique el otorgamiento de un derecho exclusivo porque existen condiciones de monopolio natural en un mercado, un problema fundamental con el otorgamiento de derechos exclusivos a largo plazo es que el cambio tecnológico puede hacer obsoletas las razones originales para el otorgamiento de estos derechos mucho antes que haya vencido el plazo de los mismos. Asimismo, un monopolio autorizado por el Estado tiene probabilidades de gozar de una postura sólida con respecto al regulador que busca evitar que el primero ejerza su poder de mercado. Lo anterior, aunado a la necesidad de contar con un enfoque regulatorio altamente sofisticado en este tipo de contextos, a menudo significa que los reguladores no tienen mucho éxito en evitar que se abuse del poder de mercado y en proteger al consumidor.

De no existir otra alternativa, los reguladores pueden considerar la subasta de un derecho exclusivo. Al otorgar dicho derecho, hay que ser cuidadosos con el diseño regulatorio. Por ejemplo, hay que tartar los temas de la idoneidad relativa de las regulaciones de “precios más menores costos” en oposición a una regulación de “tasa de rendimiento” en oposición a una regulación de “precios tope”. Aún más, en muchos casos, la partición de derechos exclusivos entre dos o más partes, puede conservar una dinámica competitiva y permite alcanzar los beneficios buscados. Así

mismo, conviene asesorarse con otros gobiernos u otros economistas sobre el tipo de subasta que más conviene para la venta de derechos propuesta.

#### 4.1.2 *Establecimiento de un sistema de licencias o permisos como requisito de la operación*

##### Beneficios esperados de estas disposiciones

En términos generales, las licencias se utilizan como medio para garantizar, con alto grado de certidumbre, que sólo los proveedores que cumplen ciertas normas tengan posibilidades de participar en una industria dada. Las condiciones para la obtención de licencias normalmente contemplan requisitos relacionados con ciertos niveles de preparación académica, tales como el tiempo mínimo de educación formal o experiencia práctica aplicados a miembros específicos de grupos ocupacionales como, por ejemplo, los diversos profesionales de la salud. A menudo, las licencias se utilizan para el cumplimiento de objetivos, bien fundados, de protección al consumidor. En especial, en los casos en los que los consumidores no tienen facilidad para realizar juicios en cuanto a la competencia de profesionistas, los requisitos de preparación pueden contribuir a evitar daños debidos a incompetencia profesional. Entre otros requisitos comunes también se incluyen los seguros mínimos, que pueden revestir importantes beneficios en cuanto a la protección al consumidor en los casos en los que exista la posibilidad de que este enfrente pérdidas substanciales en caso de quiebras de negocios, incompetencia o fraudes (como en las transferencias de propiedades o las agencias de viajes).

##### Naturaleza y alcance del impacto anticompetitivo

En los casos en los que las regulaciones resultan en barreras a la entrada más restrictivas de lo necesario para lograr los objetivos regulatorios, es posible que tenga el efecto de fomentar la “protección del productor” a la que recurrirán estos a menudo argumentando la necesidad de promover la “estabilidad del mercado”. En el contexto de los requisitos de licencias para ejercer una profesión, el grado de la restricción efectiva a la entrada será probablemente alto, ya que con frecuencia se complementan los requisitos de preparación con elementos adicionales, como evaluaciones caracterológicas. Este tipo de pruebas también pueden aplicarse a los directores de una compañía en los casos en los que el requisito de licencia se aplique a corporaciones más que a profesionistas individuales. Los requisitos comunes para la obtención de licencias corporativas incluyen la necesidad de contar con ciertos seguros o con mínimos de capital de trabajo. Es común que existan “límites blandos” para el número de empresas o profesionistas que se permite que participen



en una industria. Estos límites pueden implementarse mediante la aplicación de evaluaciones de “interés público” que requieren que los candidatos demuestren la “necesidad” de la prestación de servicios adicionales y, en algunos casos, que incluso su entrada no tenga impacto negativo en el nivel de negocio de los participantes existentes.

Algunos requisitos pueden tener el efecto de aumentar la presión para que algunos proveedores salgan de la industria debido a su posición, relativamente desventajosa, en términos del cumplimiento con las condiciones, cosa que podría tener un impacto negativo sobre la competencia si existen barreras significativas a la entrada de nuevos miembros. Por otro lado, es más difícil identificar las restricciones de salida, que se podría decir son menos predominantes que las de entrada. Este tipo de restricciones pueden incluir requisitos exageradamente onerosos para el pago de liquidaciones al personal empleado o la pérdida de ciertos bonos de desempeño no reembolsables, que puede enfriar los incentivos para ingresar en una industria y que, de hecho, también funcionan como barreras.

#### Indicaciones de uso y posibles alternativas de políticas

La búsqueda de la “estabilidad de mercado” generalmente constituye una razón deficiente para imponer restricciones regulatorias a la entrada de una industria, pues la competencia eficaz es un concepto dinámico que necesariamente incluye la posibilidad que los proveedores fracasen. Del mismo modo, si se pretende mantener altos niveles de innovación y capacidad de respuesta a las demandas del consumidor, resulta necesario contar con un flujo estable de nuevos participantes en la industria (o, por lo menos, con la posibilidad de existencia de nuevos miembros).

Como se sugirió antes, es posible que los requisitos basados en la preparación de los profesionistas sean legítimos en los casos en los que los consumidores no están en posición de establecer sus propios juicios en cuanto a la competencia del profesionista y en los que las consecuencias (como el potencial de daño al consumidor) de una decisión equivocada serían serias e irreversibles. Al igual que en muchos renglones regulatorios, un principio fundamental consiste en garantizar que las restricciones aplicadas no sean más limitantes de lo necesario para lograr el objetivo regulatorio. Así, por ejemplo, los requisitos que exigen una mayor calidad pueden ser substancialmente benéficos para los productores, a costa de los consumidores, al reducir la entrada y, por ende, la competencia. Asimismo, se deberán establecer normas de calidad de los productos no mayores que las necesarias para asegurar la seguridad del consumidor. Por ejemplo, las restricciones

al tamaño del proveedor (como una sola entrada por proveedor), no deben establecerse a niveles que generen impactos anticompetitivos sustanciales e ineficientes.

Al considerar la necesidad de cumplir con requisitos de seguros obligatorios, bonos de desempeño y cuestiones similares, deberá tomarse en cuenta la naturaleza y grado de daño al consumidor que puede surgir de prácticas deficientes o de la quiebra de un prestador de servicios. Más aún, la capacidad de los consumidores para informarse acerca de estos daños potenciales y protegerse tomando decisiones informadas acerca de los proveedores también es un elemento importante, como lo serían también las políticas con posibilidad de mejorar las capacidades del consumidor en este ámbito.

#### *4.1.3 Limitaciones sobre la capacidad de algunos tipos de proveedor para ofrecer un bien o prestar un servicio*

Las políticas que limitan la capacidad de algunos tipos de proveedores de participar en las ventas al gobierno a menudo requieren que se dé cierto nivel de preferencia (que puede o no ser explícito) a los proveedores establecidos en cierta región, estado o país. De forma alternativa, se puede dar preferencia a proveedores que presenten otras características que se consideren como deseables como, por ejemplo, mediante el establecimiento de una cuota de participación en las compras gubernamentales para los pequeños proveedores o para los que apliquen ciertas políticas de empleo

#### Beneficios esperados de estas disposiciones

Son varios los objetivos buscados mediante la imposición de limitaciones a los tipos de proveedores factibles de participar en las compras gubernamentales. Es posible que los más comunes sean los esquemas de preferencia nacionales o de un Estado, que buscan fomentar la actividad económica en la zona favorecida, a menudo con respecto a industrias específicas que se consideran de importancia “estratégica”. Así, se pueden utilizar los esquemas de preferencia para apoyar políticas proteccionistas generales o como elemento de políticas regionales, industriales o de pequeñas empresas, entre otras. Su eficacia se deriva de la poderosa posición de mercado de los gobiernos en tanto que compradores de varios tipos de bienes y servicios.

#### Naturaleza y alcance del impacto anticompetitivo

Al limitar la participación en las compras gubernamentales se tiende a incrementar los costos de las mismas, pues se restringe la competencia en ese mercado. Dado el tamaño general de los presupuestos de compras de los gobiernos, la importancia relativa de estas restricciones será probablemente alta.

Asimismo, existe un potencial significativo de conflicto entre estos acuerdos de preferencia y otros ámbitos de política. Por ejemplo, si se da preferencia a los proveedores de alguna región en particular se podría entrar en conflicto con otras políticas que favorecen a las pequeñas empresas.

#### Indicaciones de uso y posibles alternativas de políticas

Los esquemas preferenciales pueden tener impactos adversos significativos, debido a la posición de poder de los gobiernos como compradores. Esto es en especial importante porque los medios alternativos para perseguir el el objetivo subyacente que se pretende alcanzar mediante los esquemas preferenciales. Por ejemplo, cuando se busca fomentar objetivos de política regional, entre las alternativas para ello se puede considerar una gama de subsidios directos o gastos tributarios, el diseño de disposiciones para lograr un entorno regulatorio más favorable en rubros clave o la utilización de campañas educativas o publicitarias. Por su parte, si el objetivo es el fomento de la pequeña empresa, se pueden utilizar opciones de impuestos o subsidios temporales y enfoques regulatorios más flexibles.

#### *4.1.4 Elevación significativa de los costos de entrada o de salida*

##### Beneficios esperados de estas disposiciones

Como se dijo anteriormente, las regulaciones que aumentan demasiado los costos de entrada o de salida, están diseñadas para alcanzar múltiples metas regulatorias. Un ejemplo común de las regulaciones que elevan los costos de entrada son las que imponen normas de prueba más restrictivas a los productos son las que contemplan la protección del consumidor y del medio ambiente. En muchos casos, es posible que se cuente con pocos medios alternativos factibles para cumplirlas. Por esta razón, los gobiernos han tomado medidas para minimizar el impacto sobre la competitividad de estas regulaciones, otorgando exenciones específicas o ayuda a los proveedores para llevarlos a cumplir con lo dispuesto. Así, por ejemplo, a menudo se exime a los fabricantes de automóviles de cumplir con aspectos relacionados con regulaciones que exigen realizar pruebas a vehículos o se les sujeta a protocolos de pruebas menos onerosas.

### Naturaleza y alcance del impacto anticompetitivo

Las regulaciones que elevan los costos de entrada o salida de un mercado tenderán a reducir el número de participantes en el mismo. En estas circunstancias, se requiere generar ingresos brutos más altos a fin de lograr una cierta tasa de retorno desde el momento de entrada al mercado. Asimismo, de presentarse costos de salida más altos, aumentarán los riesgos implícitos de la entrada al mercado. Por ende, existe un riesgo considerable de observar un nivel de competencia menos vigoroso en ese mercado.

### Indicaciones de uso y posibles alternativas de políticas

Las regulaciones que establecen normas estrictas de prueba de los productos se justifican cuando existe un riesgo significativo de daño al consumidor asociado con el uso del producto en cuestión. De forma similar, otras regulaciones que elevan los costos de entrada a un mercado al requerir ciertos seguros o la comprobación de una capacidad financiera pueden justificarse cuando los consumidores enfrentan riesgos financieros serios en caso de fracaso de la empresa o de incompetencia o de fraude por parte de los proveedores.

En algunas circunstancias, se podrían considerar alternativas como el suministro de mayores niveles de información o de declaración de los detalles del producto para garantizar una toma de decisión informada del consumidor. En otros casos, se podría requerir la existencia de la regulación incluso si eleva los costos de entrada, por lo que el enfoque debería centrarse en minimizar el potencial anticompetitivo garantizando que se establezcan los requisitos mínimos necesarios para lograr un grado adecuado de protección al consumidor.

#### 4.1.5 *Restricciones al flujo geográfico de bienes, servicios, capital y trabajo*

##### Beneficios esperados de estas disposiciones

Muchas regulaciones tienen un historial de limitación en el flujo de bienes, servicios, capital o trabajo entre fronteras jurisdiccionales. Estas limitaciones podrían considerarse como un subconjunto específico de la categoría general de “restricciones a la entrada” que se comentó más arriba. Las regulaciones que restringen el flujo de bienes y servicios o capital y trabajo a menudo se han aplicado como herramienta de la política nacional o regional. Esto significa que los gobiernos han impuesto estas restricciones con el propósito de mantener o mejorar la viabilidad de las economías nacionales o regionales. Otros objetivos relacionados que pueden buscarse lograr mediante estas políticas (en especial al considerarlas a

nivel nacional) son los de autosuficiencia o de protección de “paladines nacionales”, ya sea por razones de prestigio u otras.

Un contexto particular en el que pueden proponerse estas restricciones es el de las “industrias incipientes”<sup>6</sup>. Esto significa que puede ser necesario fomentar temporalmente la imposición de estas restricciones a fin de garantizar el desarrollo de la industria local en el contexto de un relativo subdesarrollo. Sin embargo, el riesgo reside en que estas protecciones “temporales” se conviertan en arreglos permanentes, debido al cabildeo de los proveedores locales que se benefician de la existencia de tales protecciones.

#### Naturaleza y alcance del impacto anticompetitivo

Las limitaciones al flujo geográfico de bienes y servicios impuestas en instancias en las que sería una técnica factible y económicamente comercial tienen el impacto de reducir de forma artificial el tamaño efectivo del mercado para el bien o servicio en cuestión. Al reducir el tamaño del mercado, surgen varios posibles efectos anticompetitivos. Primero, la probabilidad de que el grado de concentración del mercado se eleve al punto en el que el poder de mercado que los productores pueden ejercer necesariamente se eleva. Segundo, un mercado más pequeño y aislado tiene posibilidades de asociarse con menores niveles de innovación, diferenciación de productos y problemas similares. Así, es probable que no se atienda a los consumidores de manera adecuada. También es probable que se desacelere el ritmo de entrada, en la medida en la que los nuevos participantes potenciales enfrenten mayores dificultades para establecerse en mercados que han reducido su tamaño tanto geográfica como económicamente, por razones regulatorias.

#### Indicaciones de uso y posibles alternativas de políticas

Durante los últimos años ha aumentado la conciencia del daño potencial que puede tener sobre la competencia la restricción del flujo de bienes, servicios, capital y trabajo. En efecto, en el contexto europeo, el libre movimiento de bienes, servicios, capital y trabajo se han descrito como “las cuatro libertades” que constituyen un pilar del Programa de Mercado Único establecido desde 1992.

---

<sup>6</sup> Las industrias incipientes que pueden no tener la solidez necesaria para sobrevivir la competencia franca.

En general, existen relativamente pocos contextos en los que es posible que estas restricciones pasen una prueba de costo-beneficio. Por ello, los diseñadores de políticas deben adoptar una perspectiva en general escéptica de la propuesta de regulación que contemple estas restricciones. En los casos en los que se impongan restricciones, deberán evaluarse en términos de una serie de factores que incluyan si existe un vínculo claro entre la restricción en cuestión y el logro de un objetivo público específico; si las restricciones no son más limitantes de lo necesario para lograr la meta; si se cuenta con un análisis racional para apoyar la probabilidad de que la meta de política se logre mediante la restricción y si las restricciones se limitan a un horizonte temporal definido por medio de disposiciones regulatorias explícitas.

#### **4.2** *Limitaciones a la capacidad de competencia de los proveedores*

La existencia de un gran número de competidores no es condición suficiente para el desarrollo de mercados sólidamente competitivos. Es necesario contar con incentivos sólidos para motivar la competencia entre proveedores de bienes y servicios. La regulación, bajo la forma de una ley general de competencia, desempeña un papel significativo al proscribir una serie de conductas anticompetitivas (como la fijación de precios o el reparto de mercado). Sin embargo, la regulación puede reducir substancialmente la capacidad de los proveedores para competir. La forma más obvia de estas restricciones es el control de precios. De manera alternativa, la regulación puede restringir la manera de vender o anunciar los productos, o establecer normas difíciles de cumplir para algunos proveedores. También se ha observado una amplia gama de regulaciones que restringen la capacidad para competir, incluyendo las que limitan las utilidades, la participación de mercado, las cuotas de producción y otras similares.

##### *4.2.1 Controles de los precios de venta de bienes o servicios*

Beneficios esperados de estas disposiciones

Como se hizo notar en el Capítulo 1, a menudo se establecen regulaciones que ponen precios máximos como corolario necesario de las restricciones de entrada al mercado de referencia. Por ejemplo, en la mayoría de los países la entrada al mercado de taxis está altamente restringida, lo que, con el tiempo, lleva a un exceso de demanda substancial por servicios de transporte en taxi. En un mercado caracterizado por un exceso de demanda significativo, se podría esperar que resultaran incrementos de precios significativos. En este contexto, las regulaciones de precios máximos se establecen generalmente con la intención de proteger al

consumidor. En cambio, cuando se han utilizado regulaciones de precios mínimos, ha sido como respuesta a una competencia de precios extremadamente vigorosa y a inquietudes acerca del empleo de “precios depredadores”<sup>7</sup>. En estos casos, la regulación de precios mínimos generalmente se percibe como medio para proteger de la competencia “desleal” a los pequeños productores, a los productores locales o a los menos eficientes.

#### Naturaleza y alcance del impacto anticompetitivo

Los controles de los precios a los que se venden los bienes impiden la operación de las fuerzas y las disciplinas normales de los mercados. Al establecer precios mínimos, se impide que los proveedores que registran el mínimo costo ganen participación de mercado al ofrecer mejores condiciones a los consumidores. De manera similar, al establecerse precios máximos, se reducen substancialmente los incentivos de innovar mediante la oferta de productos nuevos o de alta calidad. En cualquier caso, se limita substancialmente la capacidad dinámica del mercado necesaria para responder a las preferencias del consumidor. Las leyes que establecen precios mínimos también reducen la ineficiencia económica al permitir que los productores ineficientes permanezcan en el mercado, impidiendo así la transferencia de recursos hacia usos alternativos y más productivos.

#### Indicaciones de uso y posibles alternativas de políticas

La regulación de precios rara vez resulta el medio más eficaz o eficiente para lograr los objetivos deseados. Por ejemplo, en el caso del mercado de taxis, una mejor manera de proteger a los consumidores sería la de resolver las restricciones a la oferta. En el caso de la imposición de “precios depredadores”, el uso de la ley general de competencia resultará una alternativa mejor. Así, la reglamentación que propone controlar los precios deberá ser sujeta a un escrutinio riguroso.

---

<sup>7</sup> Los precios depredadores se presentan cuando un proveedor, de manera temporal, establece precios que son sustancialmente menores a sus costos con la expectativa de que los demás proveedores dejen el mercado o cambien su conducta. Así, el proveedor en cuestión recuperaría más adelante las utilidades perdidas.

#### 4.2.2 *Restricciones a la publicidad y a la comercialización*

##### Beneficios esperados de estas disposiciones

Algunas veces, las regulaciones establecidas para restringir la capacidad de promoverse o de comercializar bienes o servicios a menudo se imponen para evitar publicidad falsa o engañosa, mientras que al mismo tiempo reconocen el papel positivo que desempeñan la publicidad y las estrategias de comercialización en proporcionar información a los consumidores y en ayudarles a hacer elecciones en el mercado. Estas prohibiciones mantienen la confianza del consumidor en el mercado garantizando que las opciones que ofrezca un mercado competitivo no serán socavadas por mentiras, manteniendo la confianza del consumidor en el mercado. Cabe puntualizar que algunas restricciones accesorias, como los requisitos de que los vendedores comprueben de manera competente y confiable las declaraciones que hacen, también son necesarias para evitar los engaños de forma eficaz, en especial en los casos en los que puede resultar difícil obtener evidencia de falsedad en las declaraciones.

En algunos casos en los que un producto o servicio podría ser dañino en ciertas circunstancias, los requisitos de manifestación general de características son útiles para educar a los consumidores sobre los daños potenciales que pueden causar un bien o un servicio. Entre los ejemplos más comunes de este caso destaca el vínculo entre fumar cigarrillos y el cáncer en la publicidad de estos productos y las declaraciones detalladas que se presentan con la publicidad farmacéutica en la mayoría de los países que la permiten.

Aunque se ha defendido la imposición de restricciones a la publicidad como medio indirecto para buscar la limitación del consumo de bienes o servicios considerados como portadores de un valor social negativo o que están sujetos a consumo excesivo, estas restricciones generalmente han sido ineficaces para reducir su utilización. En estos casos, las restricciones a la publicidad sólo reducen la información disponible al consumidor, reducen las opciones disponibles y, en el proceso, se reduce la competencia y aumentan los precios y las utilidades.

En ciertos casos, las regulaciones restringen la publicidad dirigida a ciertos grupos (como a niños, por ejemplo), en reconocimiento de que este tipo de publicidad podría ser percibido de manera diferente por los integrantes de esos grupos que pueden ser más susceptibles a la misma que el público general. Un enfoque común consiste en juzgar el engaño desde el punto de vista de los miembros del grupo al que se dirige la publicidad. En algunos casos, como la publicidad de



tabaco y alcohol dirigida a niños, en especial donde se prohíbe la venta de estos productos a menores de edad, el daño a la salud pública podría superar en su totalidad el beneficio que registrarían los consumidores por la publicidad, la que podría ser prohibida del todo. Las restricciones de esta naturaleza pueden tener beneficios sociales significativos, siempre que se limiten para garantizar que no sean aplicadas en exceso.

#### Naturaleza y alcance del impacto anticompetitivo

En muchos casos, las restricciones a la publicidad y la comercialización son demasiado amplias y restringen innecesariamente la competencia. Las restricciones a la publicidad y las estrategias de comercialización pueden ser en especial onerosas en términos de su impacto sobre los participantes potenciales en el mercado, en el sentido de que restringen substancialmente la capacidad de un participante de informar a los consumidores potenciales de su presencia en el mercado y de la naturaleza y calidad de los bienes y servicios que tiene la posibilidad de ofrecer.

Un aspecto especialmente inquietante es el de las restricciones a la publicidad comparativa, en particular en lo que concierne las comparaciones de precios. Debido a que el precio es un elemento esencial en la ecuación de selección del consumidor, las restricciones sobre la capacidad de los consumidores para obtener información sobre precios relativos a un costo mínimo tienen el claro potencial de reducir la eficiencia del mercado.

Muchos sectores han logrado defenderse de la competencia mediante la imposición de restricciones a la publicidad y a la comercialización. Esto es lo que ha sucedido, en particular, en las profesiones liberales. Debido a que, tradicionalmente, las profesiones han sido reguladas por sus mismos miembros, quienes pertenecen al sector en cuestión, han argumentado que la publicidad puede percibirse como “no ética” y que su motivación es en su mayor parte altruista y la utilidad financiera queda en segundo término. Estas afirmaciones no han resistido al escrutinio. Como se describe con más detalle en *Evaluación de la Competencia – Orientación*, algunos estudios han demostrado que la restricción de la práctica comercial de las profesiones hace poco o nada en términos de proteger al consumidor y, más bien, actúa de forma significativa para reducir las opciones y los accesos que se ofrecen al cliente.

### Indicaciones de uso y posibles alternativas de política

Las leyes generales de protección al consumidor casi siempre contienen prohibiciones acerca de las prácticas publicitarias engañosas. Con estas leyes se fomenta la eficiencia de los mercados y la defensa de eficaz de la competitividad y así evitar la necesidad de evitar más restricciones en la publicidad de productos o servicio específicos. Aunque en raras ocasiones puede haber circunstancias limitadas en las que se justifica la imposición de restricciones adicionales en relación con bienes o servicios específicos. Sin embargo, es necesario considerarlas con atención sobre bases de costo-beneficio. Dichas circunstancias casi siempre reducen la eficiencia económica y dañan al consumidor al exacerbar las asimetrías en la información que obran en desventaja de los consumidores.

Entre las herramientas alternativas de política en los casos en los que resulta necesario desalentar el consumo excesivo, destacan las campañas informativas y los impuestos al consumo. Estas herramientas son un medio más directo para tratar el tema de política identificado.

#### *4.2.3 Establecimiento de normas que resultan en ventajas para algunos proveedores o situadas a niveles superiores a los que muchos consumidores informados elegirían*

##### Beneficios esperados de estas disposiciones

Las normas mínimas se establecen en general para alcanzar objetivos de protección al consumidor ante fallas del mercado reales o percibidas, en especial en los casos en los que se registran asimetrías de información. Sin embargo, si se establecen a niveles excesivamente altos, pueden reducir el bienestar del consumidor al evitar que elijan una oferta más barata (pero de menor calidad) en el mercado en cuestión. Así, no deben establecerse normas de calidad de los productos a niveles superiores a los necesarios para garantizar un mínimo necesario de seguridad para el consumidor.

De igual forma, las normas de emisión industriales tienen objetivos sociales amplios y recomendables. Sin embargo, también tienen el impacto anti-competitivo potencial arriba citado. Por lo tanto, requieren un balance cuidadoso de sus costos y beneficios.

### Naturaleza y alcance del impacto anticompetitivo

Las regulaciones que establecen normas significativamente diferentes de las prácticas habituales pueden restringir de forma significativa la capacidad de los proveedores en el mercado para competir. Un ejemplo común son las regulaciones ambientales que establecen límites sobre los niveles permisibles de emisión de diversos tipos de sustancias tóxicas. Aunque estas regulaciones a menudo son totalmente apropiadas y necesarias como medio para proporcionar una protección valiosa de la salud pública y de la comunidad, pueden establecerse a niveles que aventajen injustamente a un número reducido de proveedores que ya participan en el mercado y tienen acceso exclusivo a ciertos tipos de tecnología.

Otra instancia en la que el establecimiento de normas puede tener un impacto anticompetitivo importante es en las normas mínimas de calidad para ciertos tipos de productos. De nuevo, es posible que los objetivos regulatorios detrás del establecimiento de estas normas sean loables, como la protección del consumidor de los riesgos asociados con el uso del producto. Sin embargo, en los casos en los que se establece una norma a niveles mucho más altos de la práctica habitual en el mercado, algunos participantes del mercado pueden encontrar difícil o imposible cumplirla. Esto puede presentarse, por ejemplo, cuando sólo ciertas tecnologías de producción (que pueden a su vez estar sujetas a una protección de patente) tienen la capacidad de cumplir con las nuevas normas mínimas de calidad.

Cuando una serie de proveedores demuestran su imposibilidad tecnológica de cumplir con el nuevo requisito legal, se puede presentar un éxodo significativo de la industria, con importantes consecuencias en detrimento de la competencia. En los casos en los que el único medio factible para cumplir con las normas está protegido por una patente, los propietarios de la misma podrían tener incentivos para negar las licencias a competidores potenciales a fin de obtener ventajas competitivas en el mercado. De manera alternativa, incluso en los casos en los que la protección de patentes no sea un obstáculo, los pequeños proveedores, o aquellos con menos recursos, podrían no tener la capacidad de cubrir el costo de la importante inversión en capital que podría requerirse para instalar la nueva tecnología que les permita cumplir con las nuevas normas. En cualquier caso, la reducción en el número de proveedores puede llevar a una situación en que los restantes aumenten los precios o ejerzan su poder de mercado.

### Modos de utilización y posibles alternativas de política

Los cambios en normas regulatorias relacionadas con productos o procesos productivos tienden a presentarse de manera gradual en el tiempo, como reflejo de los cambios progresivos en las preferencias sociales y en la riqueza de la sociedad. Los cambios substanciales casi siempre tienen una probabilidad mucho mayor de tener impactos anticompetitivos que los cambios más moderados.

A menudo puede darse que los instrumentos alternativos logren los beneficios buscados mediante la implementación de normas mínimas. Por ejemplo, cuando se busca el establecimiento de normas mínimas para proteger al consumidor, podría ser posible actuar mediante la difusión de información directa con respecto a los riesgos del producto o requiriendo que se manifiesten ciertas características del bien. En un caso más o menos similar en el que se han contemplado cambios de importancia en las normas de emisión, algunas veces los gobiernos buscan minimizar el impacto anticompetitivo potencial mediante la prestación de asistencia financiera, técnica o de otro tipo en especial a los pequeños proveedores, a fin de que tengan una mayor posibilidad de cumplir con los requisitos propuestos.

#### 4.2.4 *Elevación del costo de algunos proveedores con respecto a otros*

##### Beneficios esperados de estas disposiciones

Es posible que el tipo de regulación que con más frecuencia eleve el costo que enfrentan algunos proveedores con respecto a otros sea la que contempla cláusulas de derechos adquiridos. Este tipo de cláusulas requieren que los nuevos participantes de una industria cumplan con las nuevas normas (más restrictivas), mientras que los ya existentes continúan sujetos a las normas previas, más relajadas. Existen circunstancias específicas en las que se presentan varios argumentos que favorecen la imposición de este tipo de condiciones.

Por ejemplo, con relación a la preparación ocupacional, a veces se argumenta que la experiencia práctica extensa de ciertos profesionistas que llevan un largo tiempo en el mercado es un sustituto adecuado de un nivel más alto de preparación formal. Asimismo, en relación con las tecnologías productivas, podría argumentarse que debe otorgarse un plazo adecuado para amortizar los costos “hundidos” relacionados con las inversiones realizadas en plantas para cumplir con las normas ambientales y aquellas otras vigentes cuando se comisionaron las plantas.

##### Naturaleza y alcance del impacto anticompetitivo

Las cláusulas de derechos adquiridos tienen un gran potencial para distorsionar las relaciones dentro de una industria al elevar los costos para algunos proveedores

(como los nuevos participantes en el mercado o los que ponen en marcha nuevos procesos) en una medida mucho mayor que para los demás. Esto tiene la probabilidad de impedir la entrada a un mercado y, con ello, reducir la innovación y la intensidad de la presión competitiva en este.

Indicaciones de uso y posibles alternativas de política

El impacto anticompetitivo de las cláusulas de derechos adquiridos puede minimizarse garantizando que tengan un límite temporal, en lugar de ser permanentes y que la duración de la exención sea estrictamente proporcional a la razón subyacente para haber sido otorgada. Sin embargo, en términos más generales, deberá tomarse un enfoque escéptico en cuanto a los argumentos que apoyan la necesidad de estas cláusulas, pues con frecuencia reflejan intentos de defender intereses de competidores potenciales.

#### **4.3 *Reducciones en los incentivos para que los proveedores compitan intensamente***

La sección anterior destacó el poder de las regulaciones para reducir las *oportunidades* de los proveedores para competir. Sin embargo, las regulaciones también pueden actuar al reducir los *incentivos* para competir. En general, los proveedores de un producto o los prestadores de un servicio que se coordinan entre ellos para repartirse un mercado dado tienen la capacidad colectiva de maximizar las utilidades potenciales derivadas de una situación de monopolio. Así, cuando la regulación facilita o fomenta la cooperación entre productores, también reducirá los incentivos para una competencia intensa.

Esto tiene mayor probabilidad de presentarse en los casos en los que la regulación facilite compartir información sobre variables íntimamente relacionadas con el mercado, como precios, costos y producción. Asimismo, las regulaciones que reducen la capacidad efectiva de los clientes para cambiar entre proveedores que compiten también disminuye la presión competitiva. El peligro implícito en el diseño de regulaciones con este impacto llega a su máximo cuando los grupos de productores desempeñan un papel significativo en el diseño y la aplicación de la regulación.

#### 4.3.1 *Autorregulación y corregulación*

##### Beneficios esperados de estas disposiciones

Los gobiernos podrían decidir asumir la responsabilidad del diseño y aplicación de una estructura regulatoria o, de manera alternativa, podrían decidir incluir la participación de una asociación industrial o profesional en aspectos del diseño o aplicación de esta estructura. En los casos en los que una industria o asociación asume toda la responsabilidad por regular la conducta de sus miembros sin el apoyo legislativo del gobierno (a menudo a instancias del gobierno mismo) se emplea el término “autorregulación”. Sin embargo, en los casos en los que el gobierno proporciona apoyo legislativo a reglas desarrolladas por la industria o la asociación profesional, o de manera conjunta con el gobierno, el término empleado es “corregulación”.

Las estructuras de corregulación pueden representar ventajas sustanciales para los gobiernos que buscan reglamentar conductas, en especial en el contexto de una industria o profesión que no se haya sujetado a reglamentaciones en el pasado. La participación de la industria o la asociación profesional a menudo puede dar credibilidad a la estructura regulatoria desde la perspectiva de aquellos que se sujetarán a la regulación. Esta credibilidad se deriva en parte del hecho de que el gobierno es percibido como si empleara un alto nivel de experiencia específica y de comprensión de la industria en cuestión que, sin duda alguna, poseen los practicantes.

La participación de una industria o asociación profesional también implica que el gobierno eluda con frecuencia la necesidad de desarrollar internamente un alto nivel de experiencia específica en los aspectos del mercado relacionado y en las calificaciones y obligaciones de los funcionarios relevantes. Es posible que los gobiernos desarrollen estructuras de corregulación a costos mucho menores de lo que se requeriría para diseñar una solución sólo generada por el gobierno. Esto puede ser el caso específico cuando es posible persuadir a los miembros de la profesión para que constituyan entidades reguladoras y disciplinarias que materialicen aspectos importantes de la función de reglamentación, pero recibiendo financiamiento limitado, o nulo, de parte del gobierno.

##### Naturaleza y alcance del impacto anticompetitivo

La reglamentación establecida por los sujetos de la misma puede generar beneficios importantes al garantizar la adecuación de las normas técnicas y su

avance al ritmo del progreso de la tecnología. Sin embargo, existe un gran riesgo de que las reglas desarrolladas por la industria o las asociaciones profesionales tengan impactos anticompetitivos. En muchos casos, se presentarán impactos inesperados que pueden surgir de intentos por buscar lograr metas de política legítimas. Por ejemplo, una asociación profesional podrían introducir requisitos estrictos en relación a la preparación de los practicantes a fin de proteger al consumidor, pero puede imponer calificaciones tan altas que (en especial cuando se llega a eximir de ellas a los practicantes que ya participan en el mercado) que comprima la oferta del mercado lo suficiente para aumentar los precios. De igual forma, ciertos tipos de reglamentación con “fundamentos éticos”, como las restricciones a la difusión pública de precios, pueden reducir la capacidad que tendrían los productores para competir en lugar de aumentar las posibilidades de que los consumidores se protejan de engaños. Así, con la co-regulación se puede tener al menos la intención potencial de beneficiar a los miembros de la profesión o de la industria, se pueden esgrimir argumentos relacionados con el interés público para ocultar el propósito subyacente de la regulación.

En estas circunstancias entonces, el requisito fundamental al realizar una evaluación relacionada con la competencia residiría en evaluar la reglamentación de acuerdo con sus efectos esperados, en lugar de centrarse únicamente en el propósito enunciado o en juicios acerca de las motivaciones de sus proponentes. Así, al evaluar las barreras a la competencia, como las que se encuentran en un esquema de co-regulación, sería apropiado aplicar un enfoque analítico detallado, que considere los siguientes tres planteamientos: (1) ¿para que tipo de daño al consumidor la barrera fue diseñada?; (2) ¿La restricción propuesta está diseñada para tratar de manera apropiada este daño?; y (3) ¿El daño al consumidor que la restricción pretende evitar supera la pérdida para este generada por la limitación a la competencia?

Las inquietudes relacionadas con el diseño de regulaciones anticompetitivas serán en especial significativas en los casos en los que la asociación profesional o la industria en cuestión tenga un papel dominante en el diseño de las reglas de conducta que deben seguirse. Por ejemplo, las reglas que rigen el ejercicio de la abogacía casi siempre han prohibido los “descuentos” a los precios o la “búsqueda de clientes”, la incorporación por parte de abogados especializados o el empleo de estos, al igual que la mayor parte de los esquemas publicitarios. En muchos casos, estas restricciones se han eliminado en reformas que han llevado al gobierno a asumir un papel más activo en la regulación de la profesión.

### Indicaciones de uso y posibles alternativas de políticas

Para ser exitosa, una estructura de corregulación requiere de una asociación profesional o industria con un gran número de miembros en el grupo regulado. Para tener la capacidad de imponer sanciones eficaces a los miembros que no cumplan con lo exigido por la regulación (incluyendo la expulsión), los miembros de la asociación deben de considerar que ésta tiene un gran prestigio. A su vez, la existencia de sanciones efectivas es necesaria para convencer a los consumidores de la credibilidad de la estructura regulatoria.

El gobierno deberá actuar para evitar intentos de utilización de facultades corregulatorias de manera anticompetitiva por parte de la industria o la asociación profesional. Entre las medidas preventivas podría buscarse garantizar que el Ministro relevante tenga el derecho de aprobar o rechazar códigos de conducta propuestos y, de acuerdo a las circunstancias, sustituir regulaciones gubernamentales en caso de que la entidad industrial o profesional continúe proponiendo versiones inaceptables.

#### 4.3.2 *Requisitos para publicar información sobre precios, producción o ventas*

##### Beneficios esperados de estas disposiciones

Las regulaciones que requieren la publicación de información tales como los niveles de precio y de producción a menudo se adoptan como medio para reducir los costos de búsqueda para el consumidor, ya que el acceso a esta información es facilitado. En algunas circunstancias, al reducir así los costos de transacción se puede mejorar la eficiencia de los mercados al incrementar la comprensión de los consumidores sobre lo que estos les ofrecen.

##### Naturaleza y alcance del impacto anticompetitivo

Las regulaciones que requieren que los participantes de un mercado publiquen información sobre sus niveles de precios o de producción pueden contribuir en buena medida a la formación de cárteles, ya que un requisito clave para la operación de esta estructura de mercado es que sus participantes den un seguimiento eficaz a la conducta de sus competidores (o co-conspiradores) en el mercado. Es evidente que la probabilidad de observar estos impactos anticompetitivos crece cuando existen menos participantes en el mercado, cuando las barreras a la entrada son altas y en los casos en los que existe poca diferenciación entre productos.



Asimismo, la publicación de información sobre precios tiene probabilidades de tener un impacto negativo en la competitividad en industrias en las que es práctica común ofrecer o negociar descuentos privados sobre precios publicados o “recomendados”. Esto sucede porque, de lo contrario, los competidores tendrían grandes dificultades para obtener información sobre los precios efectivos pagados a otros proveedores. En un contexto en el que se requiere la publicación de información sobre precios, los miembros del cártel tienen la posibilidad de identificar circunstancias en las que otros miembros no cumplen con el precio o cantidad “acordados”.

#### Indicaciones de uso y posibles alternativas de políticas

Como se sugirió antes, las inquietudes acerca de conductas relacionadas a estructuras de cártel serán poco relevantes en situaciones en las que exista un gran número de competidores o barreras a la entrada relativamente bajas. En estos casos, el impacto positivo de la publicación de información se refleja en la reducción de los costos de búsqueda en los mercados, lo que bien podría justificar su uso. Sin embargo, en mercados más concentrados, estos requisitos tienen mayor probabilidad de tener un impacto negativo. En mercados con pocos proveedores y un producto estandarizado, el esfuerzo que los consumidores deben aplicar en su búsqueda entre diferentes participantes podría ser menor que en el caso en el que existe un gran número de oferentes, aunque los riesgos de presenciar acuerdos en estructuras de cártel sean mayores. De aquí que los beneficios potenciales de estos requisitos de publicación sean proporcionalmente menores.

Si se considera que la publicación de información de precios o producción apoya la formación de cárteles, existen alternativas que son menos riesgosas. Cuando la información se recaudaba principalmente para fines de diseño de política por parte del gobierno, es posible que no sea necesario publicarla. Por otra parte, si el propósito es la asistencia al consumidor o la generación de estadísticas generales, los datos agregados apoyan menos la creación de cárteles que los datos por cada empresa, así como las estadísticas históricas fomentan menos un cártel que la información contemporánea. Las estadísticas agregadas para un grupo de compañías no contribuyen a que los miembros de un cártel identifiquen a un proveedor que viole un acuerdo con esta estructura, mientras que los datos por empresa identifican con claridad si una de ellas se desvía del acuerdo en precios o en cantidades. Las estadísticas históricas ofrecen menos información útil para los cárteles, ya que estas estructuras a menudo requieren compartir la información actualizada para decidir

cómo asignar la producción y establecer los objetivos de precio, elementos para los que la información histórica no aporta gran ayuda.

#### 4.3.3 *Exenciones del cumplimiento de las leyes generales de competencia*

Beneficios esperados de estas disposiciones

En muchos países, algunos sectores económicos se benefician de exenciones del cumplimiento de la ley general de competencia. En algunos casos, estos sectores están sujetos a sus propias leyes sectoriales de competencia. En otros casos, podría ser que no se observen restricciones a las conductas anticompetitivas en estos sectores.

Existe un gran número de razonamientos para establecer este tipo de exenciones. En algunos casos, se permite que los proveedores cooperen para mejorar sus posibilidades de establecerse y de competir en mercados de exportación. En otros casos, se podría permitir la cooperación en un mercado caracterizado por productores atomizados debido a la existencia de poder de monopsonio por parte de los compradores de los productos y el consecuente deseo por parte del gobierno de generar cierto nivel de poder compensatorio (como en el caso de algunas mercancías agrícolas). Este tipo de exenciones a la ley general de competencia se ha visto también en el caso de muchas compañías altamente reguladas. En estas instancias, se podría considerar que la estructura regulatoria del sector constituye un sustituto apropiado de la ley general de competencia.

Naturaleza y alcance del impacto anticompetitivo

En los casos en los que se presenta una derogación substancial a la aplicación de la ley general de competencia, existe un riesgo claro de constatar estructuras de cártel, abusos en el establecimiento de precios y fusiones anticompetitivas. Asimismo, se observa un potencial significativo de surgimiento de distorsiones económicas ya que diferentes sectores se sujetan a lo que pueden llegar a ser entornos regulatorios substancialmente divergentes. Estas distorsiones pueden tener un gran impacto negativo en el bienestar económico al distorsionar las decisiones del consumidor en cuanto a qué productos y servicios adquirir.

Modos de utilización y posibles alternativas de política

La OCDE ha argumentado que las exenciones a la ley general de competencia deben minimizarse o eliminarse totalmente:

*En tanto que estrategia general de reforma, los gobiernos deberían **ampliar el alcance y la eficacia de la política de competencia**. En los casos en los que se considere necesario, deberá analizarse y fortalecerse el alcance y la eficacia de la ley de competencia y de las autoridades respectivas. Asimismo, en caso de falta de evidencia de intereses públicos apremiantes que no puedan ser atendidos de mejor manera, deberán eliminarse las exenciones al cumplimiento de la ley de competencia.*

En caso de existencia de un razonamiento específico para continuar con las exenciones, deberán considerarse los medios a través de los cuales puede minimizarse el alcance de estas últimas. Por ejemplo, es posible que un monopolio legislado que requiera que todos los productores de una mercancía específica vendan a un comerciante exportador específico con licencia sea un sustituto inferior a un sistema que permita que los productores establezcan acuerdos cooperativos de exportación, aunque no se les obligue a hacerlo. (*Reporte sobre Reforma Regulatoria de la OCDE, 1997, pag. 271*).

Cuando exista una razón concreta para la existencia continua de exenciones, se debe considerar los medios por los cuales se puede reducir al mínimo su alcance. Por ejemplo, un monopolio legislado que requiere que todos los productores de un determinado producto para vender a un vendedor particular, con licencia de exportación puede ser un sustituto inferior a un sistema que permite a los productores a participar en cooperativas de los regímenes de exportación de venta, pero no obliga a hacerlo.

#### **4.4 Límites a las opciones es información disponible para los consumidores**

En las secciones anteriores se han centrado en garantizar que la oferta de los mercados opera sin restricciones indebidas. Esta sección, en cambio, se centra en la importancia de los mercados de la demanda de trabajo y para que los resultados de la competencia en el mercado para mejorar el bienestar de los consumidores.

##### **4.4.1 Limitaciones a la capacidad del consumidor para decidir de quién compra bienes y servicios**

###### **Beneficios esperados de estas disposiciones**

Aunque los mercados casi siempre funcionan mejor cuando no hay restricciones en las alternativas de los consumidores, esto no siempre es verdad. En particular, cuando los encargados de las políticas creen que los consumidores

probablemente tomarán malas decisiones, con un daño potencial a largo plazo, pueden restringir la disponibilidad de alternativas. Por ejemplo, los gobiernos pueden limitar la disponibilidad de ciertos analgésicos de índole farmacéutica para evitar que otros más fuertes y peligrosos se vendan sin receta médica y sólo los menos fuertes sean de libre venta. En otras palabras, los gobiernos pueden restringir las alternativas disponibles para mejorar los resultados cuando se presenten a los consumidores opciones incompletas, confusas, engañosas o difíciles de descifrar.

Las restricciones privadas son comunes. Por ejemplo, las cartas en los restaurantes sirven para restringir y canalizar las opciones del consumidor. Los diseños de los autos permiten sólo opciones seleccionadas. En las transacciones privadas las restricciones son benéficas casi siempre porque permiten la especialización y la reducción de costos sin dejar de lado la clara conexión con las preferencias de los consumidores. La toma de decisiones de los consumidores puede complicarse cuando tienen demasiadas opciones.

#### Naturaleza y alcance del impacto anticompetitivo

Las restricciones gubernamentales sobre las alternativas corren el riesgo de limitar indebidamente las opciones disponibles. Los requerimientos gubernamentales para lentes de contacto pueden ser aprovechados por los especialistas para prescribir lentes que llevan su propia marca, limitando así la posibilidad de comprar con proveedores de menor precio.

Al limitar las alternativas se puede generar también una competencia intensa deseable en cuanto a precios y calidad.

#### Indicaciones de uso y posibles alternativas de políticas

Cuando los gobiernos restringen las opciones, se deben considerar diversas alternativas, la más natural de las cuales es una mejor información pero, con frecuencia, la existencia de una restricción se debe a la carencia de información. En el caso de los lentes de contacto, las reglas para las prescripciones se hicieron con el fin de que los médicos que emitieran la receta dieran suficiente información para que el consumidor identificara sin problemas y substituyera legalmente por alternativas cercanas. (Para más detalles, véase la Sección 4.4.1 de Evaluación de la Competencia – Orientación, volumen II del Paquete de Evaluación de la Competencia).

4.4.2. *Reducción de la movilidad de los consumidores al incrementar el costo de un cambio de proveedor*

Beneficios esperados de estas disposiciones

Los llamados “costos de cambio” se pueden definir como los que asume un consumidor al cambiar de proveedor de un producto o servicio.

Entre los ejemplos de estos costos destacan los siguientes:

- El empleo de contratos de largo plazo que “obligan” a los consumidores durante periodos extensos e imponen penas pecuniarias substanciales en caso de que elijan cambiar de proveedor antes del vencimiento del plazo; y
- La imposibilidad de hacer portátiles los números telefónicos, haciendo poco atractivo el cambio entre prestadores del servicio al imponer costos administrativos o de conveniencia al consumidor.

Las disposiciones legislativas que permiten los costos de cambio de compañía pueden reducir dichos costos al reconocer la existencia de costos reales y substanciales que con frecuencia asume el proveedor en caso de que el consumidor decida cambiar de empresa. Por ejemplo, las penas asociadas con la cancelación anticipada de un contrato a plazo fijo podrían mejorar el bienestar del consumidor al ser consistentes con la aplicación de reflejar el “empaquetamiento” del producto y la necesidad del proveedor de recuperar los costos de los bienes de capital (como los aparatos de telefonía móvil) para los cuales sólo se ha recibido un pago parcial. De manera alternativa, se podrían establecer ciertos costos de cambio en un intento de reducir los costos de transacción.

Naturaleza y alcance del impacto anticompetitivo

Al elevar el costo de cambio de proveedor es posible que se reduzca substancialmente la capacidad de competir de los proveedores. Los costos de cambio de prestador de servicio pueden revestir una importancia considerable en el contexto de las industrias que comienzan a competir, pues con frecuencia pueden constituir una barrera importante a la reducción de la posición de poder del proveedor actual del mercado.

Un ejemplo de ello es el de los mercados de electricidad en los países nórdicos, donde se demuestran niveles bastante distintos de actividad de cambio en cada

uno de estos países. Un análisis de los acuerdos regulatorios vigentes indica la medida en la que estas diferencias observadas en el nivel de actividad de cambio se correlacionan de forma considerable con la naturaleza y la dimensión de los diversos costos de cambio aplicables en cada país.

En los casos en los que el cambio de proveedor se asocia con costos reales, puede llegar a ser inevitable que estos sean transferidos al consumidor. Sin embargo, en el caso de la imposición de costos de cambio con la intención de reducir costos de transacción se deberá contemplar si la reducción resultante del costo de cambio en estos justifica su probable impacto anticompetitivo en términos de la reducción en la incidencia efectiva de cambios de proveedor.

Aunque los ejemplos previos involucran casos en que las regulaciones tienen que ver explícitamente con el problema de los costos de cambio de proveedor, otras regulaciones son silentes al respecto. El objetivo de lograr una mayor competencia puede verse seriamente amenazado si la reglamentación no se expresa con respecto a estos temas y permite la imposición en el tiempo de nuevos o mayores costos de cambio por parte de los proveedores.

#### Indicaciones de uso y posibles alternativas de políticas

En el caso particular de las industrias recién reestructuradas, que se caracterizan por un proveedor existente dominante que se enfrenta por primera vez a la competencia que representan nuevos participantes en el mercado, es condición necesaria garantizar que los costos de cambio continúen a niveles bajos a fin de fomentar el desarrollo de un ambiente competitivo efectivo. Aunque también deben presentarse otras condiciones (como el acceso en términos realistas a una red monopolizada) el tema de los costos de cambio de proveedor sigue siendo esencial para el resultado de competitividad.

Se desprende que, al analizar las propuestas de regulación que busquen poner en práctica una reforma que favorezca la competencia en una industria, cualquier disposición que permita explícitamente la imposición de costos de cambio deberá ser estudiada a fondo y ser aceptada sólo cuando existan argumentos sólidos para su empleo. Estas disposiciones podrían establecerse si se demostrara que existen costos significativos asociados con las actividades específicas que se requiere que lleven a cabo los proveedores como parte del proceso de cambio.

No se debe dar por sentado que dicha situación sea el caso normalmente. Aún más, incluso cuando el proveedor se ve forzado a incurrir en costos sustanciales

como consecuencia de este proceso, se deberá considerar el potencial de la imposición de nuevos o mayores costos de cambio por parte de los proveedores vigentes como respuesta a nuevas presiones competitivas. En el caso de que existiese un riesgo claro de imposición de costos de cambio, debe requerirse la inclusión de disposiciones en la estructura de la reglamentación que limiten o prohíban a los proveedores recuperar dichos costos de los consumidores. La competencia entre negocios previa a la toma de decisión del cliente, puede ayudar a minimizar los impactos negativos de los costos de cambio de proveedor.

En tal sentido, una posibilidad en particular preocupante es la de que un participante imponga costos nuevos o incrementados por cambio de proveedor como respuesta a presiones competitivas nuevas. Cuando haya un claro riesgo de que se impongan costos por cambio de proveedor, puede que se requiera la inclusión de provisiones en la estructura regulatoria que limiten o prohíban el uso de tales dispositivos.

#### *4.4.3. Modifica fundamentalmente la información que los compradores necesitan para comprar de forma efectiva*

Cuando los gobiernos desregulan, se introducen alternativas para los consumidores que nunca antes habían existido. Así, los consumidores tendrán que seleccionar de entre productos que jamás habían comprado. Esto es común en el sector privado puesto que hay productos nuevos e innovadores de alta tecnología. No es raro que el consumidor tenga que elegir sin contar con experiencia previa.

En ocasiones, todos los consumidores tendrán que elegir alternativas, como sucede con los productos considerados necesarios. En muchos países, casi toda la población consume energía y, en ciertos casos, su desregulación ofrece proveedores alternos tanto para el consumidor industrial como para el doméstico. Aunque el consumidor industrial se informará rápidamente para poder tomar buenas decisiones de compra, no será el caso para todos los consumidores domésticos. Cuando se otorga a los hogares el derecho de elegir su proveedor en mercados nuevos, las compañías buscarán la manera de complicarles el proceso ofreciéndoles, por ejemplo, productos complejos con ofertas de introducción que se venderán casa por casa para desmotivar las comparaciones.

Un riesgo de esta práctica de ventas que no tiene el requerimiento de información por tratarse de un producto “nuevo”, es que las reformas tendrán que eliminarse a causa de las reclamaciones de los consumidores. Este riesgo se

incrementa cuando se espera que la desregulación dé como resultado precios menores, aunque los consumidores terminan pagando precios más altos cuando cambian del proveedor tradicional a uno nuevo.

Para garantizar la supervivencia y el éxito de la desregulación, puede ser conveniente acompañar la creación de nuevas alternativas con un requerimiento de información que dé a los consumidores un punto de referencia para la comparación.

Las alternativas para dicho requerimiento de información incluyen que el gobierno ofrezca programas informativos y educativos mediante folletos o comerciales en la televisión pública que eduquen a los consumidores sobre las alternativas que tendrán cuando se aplique la desregulación.

## **5. La proporcionalidad en la realización de evaluaciones de impacto competitivo**

La Lista de Verificación del Capítulo 1 es una base confiable para identificar las regulaciones que pueden generar impactos anticompetitivos. Sin embargo, la importancia relativa de los diferentes impactos anticompetitivos puede tener variaciones importantes. El nivel de profundidad de la evaluación de competencia deberá ser en proporción a una evaluación inicial del grado potencial del impacto anticompetitivo que se identifique. La conducción de evaluaciones amplias acerca de impactos competitivos sólo deberá realizarse cuando un estudio inicial indique que los posibles costos de los aspectos anticompetitivos de una propuesta regulatoria son lo suficientemente grandes como para justificar una evaluación de este tipo así como los gastos en recursos que requiere una evaluación más amplia.

Asimismo, deberá considerarse un factor de contexto clave que es el ambiente competitivo presente en las industrias reguladas. Las inquietudes relacionadas con cuestiones de competencia serán menos apremiantes en las industrias altamente competitivas, que se caractericen por un gran número de proveedores, ritmos de entrada y salida significativos y altos niveles de innovación en productos y servicios. En cambio, es probable que el impacto anticompetitivo de la introducción de regulaciones de cierto tipo fuese más importante en los mercados relativamente estáticos, caracterizados por altos niveles de concentración y limitaciones a la entrada.

En una evaluación más detallada, deberá hacerse hincapié en el grado de impacto de la propuesta regulatoria con respecto a los principales determinantes de



la fortaleza de las presiones competitivas en el mercado en cuestión. En especial, cabe destacar lo siguiente:

- ¿Cabe la posibilidad de que el impacto sobre el número de proveedores en un mercado sea lo suficientemente grande como para reducir el número de participantes a un nivel en el que se haga factible un caso de coordinación o de conducta dentro de una estructura de cártel?
- La regulación que se propone ¿tiene posibilidades de registrar un impacto significativo sobre los aspectos dinámicos de la conducta competitiva en el mercado, como al reducir de manera considerable la entrada o los incentivos de innovación?
- La regulación que se propone ¿tiene posibilidades de limitar la capacidad o los incentivos de los proveedores de competir intensamente?

Para elaborar una evaluación precisa, el encargado de la revisión debe tener una visión clara de la naturaleza y el tamaño del mercado que se está considerando. Esto se conoce como “definición de mercado”. Un tema central en este sentido sería la determinación de la dimensión geográfica del mercado. ¿Se trata de un mercado local, regional o internacional? Segundo, ¿qué productos constituyen el mercado? ¿En qué medida existe una posibilidad de sustitución entre el producto o el servicio que se pretende regular y otros productos o servicios? ¿Se trata de un mercado relativamente estático o se caracteriza por altas tasas de cambio tecnológico y la introducción frecuente de nuevos tipos de productos? ¿Cuáles son las dimensiones geográficas del Mercado? ¿Es local, regional, nacional o internacional?

## **6. Un procedimiento simplificado para realizar un AIR con una evaluación de competencia a fondo**

Un primer paso en la conducción de una evaluación a fondo consiste en identificar, a partir del AIR general, el objetivo subyacente de la nueva regulación y asegurar que sea adecuado. Segundo, deberán identificarse y analizarse las restricciones a la competencia como tarea precursora de un análisis de políticas de competencia que deberá analizar cuáles y cuán sustanciales son los efectos competitivos adversos de la propuesta. En algunos casos, resulta útil considerar el alcance actual de la presión competitiva mediante la definición de un mercado relevante, aunque esto no debe ser un proceso formal o elaborado. La definición de mercado es una herramienta que debe usarse cuando sea útil, mas no es un

requerimiento. El punto principal es asegurarse de que el evaluador considere en forma realista qué competencia existe y cuál es posible. Por último, deberán evaluarse y compararse los impactos competitivos de opciones alternativas de política.

Una orientación más completa de cómo realizar una evaluación de la competencia se puede encontrar en las secciones 5 y 6 de *Evaluación de la Competencia – Orientación*.

## 7. Integración de los resultados en el AIR

La mayoría de las propuestas no perjudicarán la competencia de manera significativa. Sin embargo, cuando una evaluación de la competencia identifica un potencial significativo para un debilitamiento de la competencia en el sector afectado o de las industrias conexas, los elementos clave del diseño de la propuesta debe ser examinada de nuevo en un contexto comparativo en el que los medios alternativos para lograr el objetivo de la regulación con significativamente menores restricciones a la competencia sean identificados y evaluados.

Cuando estas alternativas no pueden ser identificadas, una comparación rigurosa y disciplinada de los beneficios de la propuesta debe hacerse. La propuesta debe ser aprobada sólo si esa comparación desprende que, después de tomar en cuenta los costos de los efectos contrarios a la competencia, la evaluación identificada tras la aprobación de la propuesta dará un beneficio neto.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Este enfoque se aplica explícitamente en Australia. El “Principio Legislativo Orientador” (“*Guiding Legislative Principle*”), adoptado en el contexto de los acuerdos de Política Nacional de Competencia, establece que no debe adoptarse una legislación que limite la competencia a menos que pueda demostrarse que los beneficios de la restricción superan a los costos que la comunidad en general asumiría y que los objetivos de la regulación no podrían lograrse por ningún otro medio menos limitante de la competencia. Véase *Competition Principles Agreement*, cláusula 5 (1).

## ANEXO

El 22 de octubre de 2009, el Consejo de la OCDE adoptó una recomendación sobre la evaluación de la competencia. El texto de dicha recomendación se presenta a continuación.

### RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO SOBRE EVALUACIÓN DE LA COMPETENCIA

#### EL CONSEJO,

En consideración del Artículo 5 b) de la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico del 14 de diciembre de 1960;

En consideración del convenio alcanzado en la Reunión del Consejo a nivel Ministerial de 1997, que estipula que las restricciones a la competencia con frecuencia son costosas e inefectivas para la promoción de los intereses públicos y, por tanto, debe ser evitadas [C/MIN(97)10];

En consideración a los Principios de Orientación sobre Regulación de la Calidad y del Desempeño de la OCDE [C(2005)52], que convoca a los gobiernos a revisar tanto las propuestas de nuevas regulaciones como las existentes, en referencia a la competencia;

En reconocimiento de que la competencia promueve la eficacia, ayuda a garantizar que los bienes y servicios que se ofrecen al consumidor concuerden de manera más adecuada las preferencias del consumidor, produce beneficios como precios más bajos, mejor calidad, más innovación y aumento de la productividad;

En reconocimiento de que la productividad es esencial para el crecimiento económico y para aumentar el empleo;

En reconocimiento de las políticas tienen una amplia variedad de objetivos comerciales, sociales, de salud, de seguridad ambiental y otros;

En reconocimiento de que, en ocasiones, las políticas públicas restringen indebidamente la competencia;

En reconocimiento de que dichas restricciones indebidas pueden no ser intencionales, incluso cuando las políticas públicas no están enfocadas en la regulación de la economía y no pretenden afectar la competencia in forma alguna;

En reconocimiento de que las políticas que restringen indebidamente la competencia casi siempre pueden reformarse en forma tal que promuevan la competencia en el mercado y, al mismo tiempo, alcancen los objetivos de política pública;

En reconocimiento de que la regulación y reforma de las industrias regulada requiere de una evaluación profunda de los efectos potenciales;

En reconocimiento de que, suponiendo que todo lo demás permanezca constante, las políticas públicas que menos dañen la competencia deben ser favorecidas sobre aquellas que generan más, siempre y cuando cumplan con los objetivos de política pública;

Al advertir que varios países ya realizan evaluaciones de la competencia; y

Al advertir que la OCDE y varios países miembros de la OCDE han desarrollado paquetes para la evaluación de la competencia;

**I. RECOMIENDA** lo siguiente a los gobiernos de los países miembros:

A. Identificación de las propuestas de políticas públicas existentes que restringen indebidamente la competencia

1. Los gobiernos deben introducir un proceso adecuado para identificar las políticas públicas existentes o propuestas que restringen indebidamente la competencia y desarrollar criterios específicos y transparentes para realizar evaluaciones de la competencia, incluyendo la preparación de instrumentos para la valoración.
2. Al realizar una evaluación de la competencia, los gobiernos deben prestar particular atención a las políticas que limitan;
  - i) El número y la variedad de los participantes del mercado;
  - ii) Las acciones que puedan tomar los participantes del mercado;
  - iii) Los incentivos de los participantes del mercado para convertirse en una forma competitiva;
  - iv) Las alternativas e información disponibles para los consumidores.
3. Las políticas públicas deben someterse a evaluación de la competencia incluso cuando persigan el objetivo de promover los resultados competitivos y sobre todo si:
  - i) Establecer o revisar el órgano o régimen regulatorio (p.e., la evaluación puede garantizar, entre otras cosas, que el regulador es debidamente independiente de su industria regulada);
  - ii) Introducir un esquema de regulación de precios o de entrada (p.e., la evaluación puede garantizar que no existen otras formas de intervención irracionales y menos competitivas);
  - iii) Reestructurar los monopolios de los participantes (p.e., la evaluación puede garantizar que las medidas de reestructuración en realidad alcanzan sus objetivos promotores de la competitividad);
  - iv) Introducir procesos de competencia para el mercado (p.e., la evaluación debe garantizar que el proceso de licitación provee incentivos para operar de manera eficiente en beneficio del consumidor).

#### B. Revisión de las políticas públicas que restringen indebidamente la competencia

1. Los gobiernos deben introducir un proceso apropiado para la revisión de las políticas públicas existentes o propuestas que restringen indebidamente la competencia y desarrollar criterios específicos y transparentes para evaluar alternativas adecuadas.
2. Los gobiernos deben adoptar la alternativa que más promueve la competencia y que se ajustan a los objetivos de interés público y tomar en consideración los beneficios y costos de su implementación.

#### C. Ámbito Institucional

1. La evaluación de la competencia debe incorporarse a la revisión de las políticas públicas en la manera más eficiente y consistente con las limitaciones de recursos y de índole institucional.
2. Los cuerpos o funcionarios a cargo de la competencia con experiencia en competencia deberán ser involucrados en el proceso de su evaluación.
3. La evaluación de competencia de las políticas públicas propuestas deberá integrarse el proceso de preparación de políticas en una etapa temprana.

#### D. Definiciones

Para el propósito de esta Recomendación:

“políticas públicas” significa regulaciones, reglas o legislación.

“restringe indebidamente la competencia” significa que las restricciones a la competencia necesaria para alcanzar objetivos de interés público resultan más estrictas de lo necesario cuando se consideran alternativas factibles y su costo.

“participantes del Mercado” significa las compañías, los individuos o las empresas gubernamentales que participan en el suministro o compra de bienes y servicios.

“cuerpos encargados de la competencia” significa las instituciones públicas, incluyendo la autoridad nacional en competencia, que están a cargo de promover e incrementar la competencia en el mercado y no se limitan cuando desempeñan este papel a un sector específico.

“procesos de competencia para el mercado” se refiere a los procesos de licitación organizados por el gobierno para asignar el derecho a suministrar un mercado dado o para usar un recurso gubernamental escaso por un período particular.

“evaluación de la competencia” significa una revisión de los efectos competitivos de las políticas públicas, incluyendo considerar políticas alternativas o menos anti-competitivas. Los principios de la evaluación de la competencia son relevantes a todos los niveles de gobierno.

**II. INVITA** a las economías no miembros a ajustarse por sí solas a estas Recomendación y a implementarla.

**III. INSTRUYE** a los Comités de Competencia:

Servir como foros, tanto para países miembros como para economías no miembros que estén dispuestas a ajustarse por sí solas a la Recomendación en donde se compartirán la experiencia adquirida bajo esta Recomendación;

A promover esta Recomendación entre otros Comités y Cuerpos de las OCDE;

A reportar ante el Consejo de manera trienal sobre su experiencia con esta Recomendación.

