



# HERRAMIENTAS PARA LA EVALUACIÓN DE LA COMPETENCIA

## GUÍA





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

## **Volumen II: Guía**

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 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 noventa. 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 volumen 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

1.	Introducción .....	9
2.	Evaluación del impacto sobre la competencia .....	14
3.	Conceptos y marco de referencia para evaluar la competencia en los mercados.....	17
3.1	Conceptos clave en la evaluación de temas relacionados con la competencia .....	20
3.1.1	Poder de mercado.....	20
3.1.2	Barreras a la entrada.....	22
3.1.3	Entrada de nuevas empresas.....	26
3.1.4	Salida de empresas .....	27
3.1.5	Innovación y eficiencia .....	28
3.1.6	Elevación de costo de los rivales .....	30
3.2	Resumen y vínculos con la evaluación del impcto competitivo de las regulaciones .....	31
4.	Intervenciones regulatorias .....	32
4.1	Reglas o disposiciones que limitan el número o variedad de proveedores .....	37
4.1.1.	Regulaciones relacionadas con la entrada de empresas .....	37
4.1.2.	Otorgamiento o extensión de derechos exclusivos .....	44
4.1.3.	Regulaciones sobre el flujo interestatal (o internacional) de bienes, servicios, capital y trabajo.....	48
4.2	Reglas o disposiciones que limitan la capacidad de los proveedores para competir .....	51
4.2.1.	Regulaciones relacionadas con la publicidad y la comercialización.....	52
4.2.2.	Reglas sobre el contenido y el establecimiento de normas .....	59
4.2.3.	Cláusulas de derechos adquiridos .....	63
4.2.4.	Regulaciones que influyen en los precios .....	69
4.3	Reglas o disposiciones que reducen los incentivos de los proveedores para competir .....	74
4.3.1	Fomento de la autorregulación.....	75
4.3.2	Cooperación e intercambios de información.....	81
4.3.3	Regulaciones que eximen parcial o totalmente a las empresas del cumplimiento con las leyes nacionales de competencia.....	84
4.4	Elección del consumidor y toma de decisiones .....	87
4.4.1.	Capacidad de Elección .....	89
4.4.2.	Costos de cambio de proveedor .....	93

4.4.3	Información Adecuada y Útil.....	96
4.5	Conclusiones.....	98
5.	Marco general para la evaluación de las regulaciones en cuanto a su impacto competitivo .....	98
5.1	Evaluar el impacto sobre las empresas establecidas.....	100
5.2	Evaluar el impacto de la entrada de nuevas empresas.....	102
5.3	Evaluar el impacto sobre precios y producción.....	102
5.4	Evaluar el impacto en la calidad y la variedad de bienes y servicios .....	104
5.5	Evaluar el impacto sobre la innovación.....	105
5.6	Evaluar el impacto sobre el crecimiento del mercado.....	105
5.7	Evaluar el impacto sobre los mercados relacionados .....	106
5.8	Resumen del impacto de la regulación .....	107
5.9	Alternativas a la regulación propuesta que impliquen menores restricciones al libre funcionamiento del mercado.....	108
6.	Etapas de la evaluación .....	110
6.1	Evaluación inicial .....	110
6.2	Evaluación detallada.....	111
6.3	Opciones propuestas.....	114
7.	Conclusiones .....	114

## Anexos

<b>Anexo A.</b>	Definición de mercados y análisis de estructuras.....	124
<b>Anexo B.</b>	Muestra de una evaluación de competencia .....	134
1.	Regulaciones de taxis .....	135
2.	Regulaciones para dentistas.....	139
3.	Regulación de calidad del aire.....	144

## Recuadros

Recuadro 1.	Entrada .....	41
Recuadro 2.	Otorgamiento o extensión de derechos exclusivos.....	46
Recuadro 3.	Flujo de bienes, servicios y capital.....	49
Recuadro 4.	Publicidad y comercialización .....	57
Recuadro 5.	Cláusulas de derechos adquiridos .....	64
Recuadro 6.	Problemas de información.....	71
Recuadro 7.	Autorregulación.....	79
Recuadro 8.	Cooperación e intercambio de información .....	82
Recuadro 9.	Exención de actividades del cumplimiento con las leyes de competencia.....	85
Recuadro 10.	Costos de cambio de proveedor .....	95





## GUÍA PARA LA EVALUACIÓN DE LA COMPETENCIA\*

### 1. Introducción

Los gobiernos con frecuencia intervienen en los mercados para regular la conducta de las empresas. Pueden existir razones económicas sólidas para intervenir, como el control de fallas del mercado surgidas de la presencia de externalidades, la vigilancia de los recursos públicos comunes y los bienes públicos, la limitación del poder de mercado y y reducción de ineficiencias debidas a la asimetría o insuficiencia de información. Además de la regulación económica, los gobiernos reglamentan la conducta de las empresas a fin de fomentar el cumplimiento de metas valiosas en áreas como salud, seguridad y calidad ambiental. La gran diversidad de objetivos económicos y sociales y las políticas para alcanzarlos se ilustran en los siguientes ejemplos.

- Para evitar el ejercicio del poder de mercado surgido de monopolios naturales el gobierno utiliza tradicionalmenteregulaciones de precios y las tasas de retorno;
- Para controlar externalidades negativas generadas por la contaminación, los gobiernos imponen impuestos e imponen esquemas innovadores como permitir el comercio de créditos de polución;
- Para garantizar la seguridad de los consumidores los los gobiernos establecen estándares para la calidad de los fármacos y el equipo médico;
- Para minimizar los accidentes laborales, que pueden imponer una cuota alta de vidas humanas, los gobiernos intervienen para estableciendo

---

\* Escrito por Vivek Ghosal de la Facultad de Economía, Insituto de Tecnología de Georgis. Sean Ennis proporcionó orientación e hizo importantes contribuciones para el desarrollo y contenidos de este material.

lineamientos y normas de seguridad para minimizar la ocurrencia de accidentes; y

- Para mejorar la seguridad de los automovilistas, el gobierno puede hacer mandatorio la inclusión de cinturones de seguridad y bolsas de aire en automóviles.

A pesar de su diversidad, estos ejemplos son sólo una muestra de la amplitud de objetivos sociales y económicos que los gobiernos atienden con sus políticas públicas. La acción de los gobiernos es crucial para fomentar metas deseables de políticas públicas.

Una tarea difícil que enfrentan los diseñadores de políticas públicas es identificar la mejor forma de intervención de gobierno o privada para alcanzar metas particulares. En los últimos años, muchos países han iniciado reformas para mejorar la calidad de la regulación y minimizar la medida en la que las economías se sujetan a formas de regulación del tipo de orden y control. Los impedimentos a la competencia pueden derivarse de regulaciones mal diseñadas y dado lo anterior, retrasan el logro de estos beneficios. En su informe sobre reforma regulatoria de 1997, la OCDE destacó lo siguiente:

“A pesar del hecho de que, en la actualidad, prácticamente la totalidad de la actividad económica se presenta en mercados en los que la competencia puede funcionar con eficiencia, las regulaciones económicas que la reducen y distorsionan los precios aún son extensas. Este tipo de disposiciones toman muchas formas en diversos niveles del gobierno, van desde los monopolios legales que impiden la competencia en sectores completos, a una serie de restricciones menos visibles impuestas a las empresas nuevas o ya en operación; tales como las cuotas para las licencias de operación; y los horarios de apertura de los comercios. Sin embargo, las regulaciones económicas han demostrado con frecuencia ser medios extremadamente costosos e ineficientes para alcanzar metas de interés público. En ausencia de evidencia clara acerca de la necesidad de estas regulaciones como medio para atender los intereses públicos, los gobiernos deberán establecer una prioridad alta para identificar y eliminar las regulaciones económicas que impidan la competencia.”

Una fuerza impulsora adicional que ha generado la necesidad imperiosa de realizar reformas regulatorias es la apertura progresiva de los mercados globales al flujo de bienes, servicios y capital. Como han destacado varios académicos y

diseñadores de políticas públicas, para tener éxito en el mercado global se requieren mercados internos competitivos e innovadores. Las regulaciones diseñadas con características más tradicionales de orden y de control a menudo impiden el flujo de bienes, servicios, inversión y tecnología entre las regiones de un país, negando a los consumidores los beneficios que traen consigo la competencia y la innovación. Muchos han argumentado que la minimización de las restricciones podría ayudar a que las economías nacionales se adapten con mayor rapidez a los acelerados cambios en los mercados globales, y trasladen recursos de las industrias en declive hacia actividades con altos niveles de crecimiento e innovación. Asimismo, en las industrias caracterizadas por un acelerado cambio tecnológico o movilidad internacional, la imposibilidad de eliminar los obstáculos a la competencia pondría en desventaja tanto a las industrias como a la economía. En este contexto, durante los últimos años, un número creciente de países miembros y no miembros de la OCDE han emprendido ambiciosos programas para reducir las cargas regulatorias y mejorar la calidad y la eficacia de la regulación.

Las reformas y las mejoras en la calidad de las regulaciones tienen la capacidad de incrementar la productividad y llevar al mismo tiempo a reducciones de precios y a mejoras en la calidad y la gama de bienes y servicios que se ofrecen. En un número considerable de estudios, incluyendo varios realizados por la OCDE, se ha documentado el impacto favorable de la reforma regulatoria en industrias específicas. El informe publicado por la OCDE en 1997 destacó que se estima que las reformas realizadas en varios sectores en Estados Unidos generan beneficios anuales para consumidores y productores de alrededor de \$42 y \$54 miles de millones de dólares. Se estima que la sustitución de toda una serie de requisitos nacionales específicos para toda Europa incrementó el PIB europeo hasta un 1.5 por ciento entre 1987 y 1993. Por su parte, las ganancias en eficiencia surgidas de la eliminación de regulaciones se estima que impulsaron el ingreso del consumidor en Japón aproximadamente cerca de 0.3 por ciento o \$36 mil millones de dólares al año. El informe de la OCDE destacó que un análisis de 15 evaluaciones regulatorias en Estados Unidos encontró que, aunque el costo de realizarlas ascendió a \$10 millones de dólares, resultaron en revisiones a regulaciones que generaron beneficios netos de cerca de \$10 mil millones de dólares, es decir, una proporción de beneficio a costo de cerca de 1,000 a 1. Se ha considerado que la *Canadian Business Impact Test* (Prueba Canadiense de Impacto Empresarial) es en especial eficaz para evaluar los impactos sobre las pequeñas y medianas empresas. En otras estimaciones más recientes, el gobierno australiano considera que la puesta en marcha de reformas con fines competitivos generó beneficios de cerca de \$4,000 euros al año para la familia promedio.

A pesar de que los gobiernos promulguen regulaciones que busquen satisfacer una serie de intereses sociales y económicos legítimos, resulta importante tener en mente los beneficios que podrían generarse para las economías y los consumidores de existir un mayor nivel de competencia. Una conclusión a la que puede llegarse es que, debido a que se espera que los mercados competitivos generen un alto bienestar económico en la mayoría de las circunstancias, la evaluación del impacto de las reglas y las regulaciones sobre la competencia habrá de rendir beneficios significativos. Como se destacó en OCDE (1997):

“Las políticas económicas y sociales deben apoyarse mutuamente. Las restricciones a la competencia, como las limitaciones a la entrada, precios, producción o métodos de producción, son formas muy costosas de fomentar estos intereses públicos [y] han resultado ineficientes a menudo. Es posible que existan enfoques menos costosos como incentivos a los mercados o enfoques neutrales para la competencia, que funcionan mejor en los mercados competitivos. Cualquiera que sea el enfoque seleccionado, deberá evaluarse su eficacia. Es crucial para generar regulaciones sólidas y sensatas que se apliquen normas razonables a todos los productores, basadas en análisis de costo-beneficio, criterios científicos y técnicas de evaluación de riesgo, apoyadas todas en acciones de aplicación de la ley efectivas.”<sup>1</sup>

El panorama más general que surge de aquí se centra en que la evaluación del impacto de reglas y disposiciones sobre el nivel de competencia en los mercados puede proporcionar puntos adicionales para comprender el funcionamiento de los mercados, transparentar los factores que intervienen en la toma de decisiones y proporcionar una herramienta relevante para contribuir a que los diseñadores de políticas tomen las decisiones adecuadas al ponderar los pros y los contras de la regulación. Con este objetivo en mente, el presente documento está diseñado para proporcionar un marco general para los diseñadores de políticas y los funcionarios de los gobiernos que toman las decisiones sobre cómo evaluar el impacto para la

---

<sup>1</sup> Mucho antes, Engman (1974) argumentó que las regulaciones federales en el ámbito del transporte impuestas en Estados Unidos por la Junta de Aeronáutica Civil y la Comisión Interestatal de Comercio limitaron la competencia en precios, impidieron la entrada y llevaron a mayores costos de transporte que, a su vez, contribuyeron a un menor crecimiento económico. MacAvoy (1992, p. 1), escribió: “No solo se plantea la inquietud de que la regulación no logre cumplir la meta de proteger a ciertos grupos de consumidores, también se percibe que podría ser una de las principales causas de las menores tasas de crecimiento económico”.

competencia de diversas regulaciones y disposiciones. Este documento utiliza el marco y los conceptos empleados en la obligación al cumplimiento de la ley de competencia para evaluar el impacto de las reglas y disposiciones sobre la competencia. Con este fin, el documento:

1. Presenta los conceptos clave utilizados por las autoridades encargadas de los temas de competencia sobre acciones para el cumplimiento de la ley de competencia. Los conceptos se relacionan con el poder de mercado, la estructura de los mismos, las barreras a la entrada, la entrada y salida de empresas, la eficiencia e innovación y la conducta de las empresas participantes en el mercado relevante. El objetivo central en este sentido reside en familiarizar a los funcionarios que realizan evaluaciones de impacto competitivo con los conceptos clave que pueden utilizarse para evaluar el daño que pueden causar las diversas reglas y regulaciones a la competencia. Este análisis se presenta en la sección 3;
2. Presenta un compendio del sin número de reglas y regulaciones con impacto sobre la competencia, como las relacionadas con la entrada, la publicidad, las cláusulas de derechos adquiridos, el contenido y la calidad de los productos, el flujo de bienes y servicios y el otorgamiento de derechos exclusivos, entre otros. Este documento de orientación comenta de forma breve, y para cada tipo de disposición o reglamentación, su justificación, destacando los posibles problemas relacionados con la competencia y presentando ejemplos selectos de diferentes países. Estos detalles se presentan en la sección 4;
3. Describe un marco general así como una metodología por pasos que pueden seguir los funcionarios encargados de la emisión de regulaciones para evaluar el impacto de las diversas reglas y regulaciones sobre la competencia. La evaluación de los efectos sobre la competencia se realizará en dos etapas, con una “evaluación inicial” en la que se realiza un análisis sencillo, seguida de una “evaluación detallada” en caso de detectarse problemas importantes en relación con la competencia durante la evaluación inicial. Estos detalles se presentan en las secciones 5 y 6.

En la sección siguiente se discuten brevemente las iniciativas de la OCDE en términos de reforma reglamentaria y el papel que podrían desempeñar las evaluaciones de impacto sobre la competencia en el mejoramiento de la calidad de las regulaciones.

## 2. Evaluación del impacto sobre la competencia

A lo largo de los años, las iniciativas de la OCDE han añadido rigor, estructura y transparencia al proceso de reforma reglamentaria, además de haber sido utilizadas para evaluar los costos y beneficios de las disposiciones, su impacto distributivo, los enfoques alternativos para lograr los objetivos establecidos y los impactos desproporcionados para la pequeña empresa. Debido a que las regulaciones promulgadas por los gobiernos tienen diferentes e importantes objetivos económicos y sociales, de más está decir que cualquier reforma o evaluación de regulaciones debe de contener un estudio equilibrado de todos los beneficios y costos económicos y sociales para llegar a emitir un juicio objetivo y justo. Entre las iniciativas recientes, una de importancia se relaciona con las *evaluaciones de impacto competitivo* en las que el objetivo específico reside en analizar el daño potencial que podría causarse a la competencia por la imposición de algunas reglas y regulaciones por parte de los gobiernos, así como algunas restricciones impuestas por organizaciones profesionales.

La mayoría de los gobiernos de la OCDE realizan algún tipo de evaluación de impacto competitivo en el proceso de analizar las regulaciones (OCDE, 2004), lo que resulta congruente con las recomendaciones descritas en el informe de la OCDE (2005) sobre calidad y desempeño reglamentario en términos de que se analicen las disposiciones nuevas y existentes para evaluar la calidad de las mismas, su impacto sobre la competencia y la apertura de los mercados.<sup>2</sup> Aunque existe un consenso

---

<sup>2</sup> En junio de 2005, por ejemplo, como parte de su Agenda para una Mejor Regulación, la Comisión Europea adoptó la versión revisada de los Lineamientos de Evaluación de Impactos, que abarcan todas las iniciativas legislativas y de política incluidas en el Programa Anual de Trabajo de la Comisión Europea. Los Lineamientos de Evaluación de Impactos reconocen que “*la competencia vigorosa en un ambiente empresarial de apoyo es un impulsor clave del crecimiento de la productividad y la competitividad*”. Los diagnósticos relacionados con la competencia son parte integral de una evaluación de impacto. En otros ejemplo, en 2005, la Comisión Federal de Competencia de México (CFC) y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) firmaron un acuerdo de colaboración para fomentar el trabajo conjunto entre autoridades de competencia y de mejora regulatoria. El acuerdo establecía un mecanismo de “alertas tempranas” para ser ejecutado por la COFEMER cuando reciba borradores de regulación para estudio que tengan impactos sobre la competencia. A partir de 2006, la CFC tiene la facultad de emitir opiniones vinculantes a los ministerios y organismos del gobierno federal, con respecto a sus propuestas de regulación, políticas y

generalizado de que las evaluaciones de impacto sobre la competencia mejorarían la calidad de las regulaciones y el desempeño económico en los países, existe una gran variación entre las naciones en cuanto al enfoque seguido. Resulta justo decir que los conceptos, métodos y marcos que deben utilizarse para realizar evaluaciones de impacto competitivo no han sido determinados ni analizados en detalle, y el rubro de las evaluaciones de impacto competitivo de las reglas y regulaciones carece de un marco riguroso y transparente para su implementación.

Resulta útil comparar brevemente el enfoque estándar del Análisis de Impacto Reglamentario (AIR) con las nuevas iniciativas sobre evaluaciones relacionadas con el impacto competitivo. En este contexto, se pueden destacar dos diferencias potenciales. Primero, el AIR típico tiene un enfoque más inclinado a lo cuantitativo y evalúa los beneficios y costos de las regulaciones. En cambio, las evaluaciones de impacto competitivo generalmente se diseñan para generar juicios más cualitativos acerca de los posibles efectos adversos para la competencia. Segundo, el AIR típico no tiene la intención de estudiar la conducta de los participantes del mercado y los cambios que se presentan. Las reglas y regulaciones pueden alterar los incentivos de los participantes del mercado, por lo que un aspecto importante de las evaluaciones de impacto competitivo será el entender cómo las regulaciones pueden afectar la conducta de los participantes del mercado y sus posibles efectos sobre la competencia. En general, resulta importante comprender que la competencia y los beneficios que de ella resultan son inherentemente dinámicos. Los beneficios relacionados con una mayor eficiencia e innovación, menores precios y mayor variedad de bienes y servicios no se logran de manera instantánea, sino que se tornan evidentes con el tiempo. En este sentido, los objetivos de las evaluaciones de impacto competitivo, diseñadas en parte para analizar los cambios en la conducta de los participantes del mercado y prever los beneficios y costos de largo plazo, constituyen una herramienta indispensable para evaluar las regulaciones. En este sentido, las evaluaciones más tradicionales del AIR y las nuevas iniciativas relacionadas con los estudios de competencia podrían considerarse como insumos complementarios en términos de mejorar la calidad y la eficiencia de las regulaciones y, en términos más generales, del desempeño económico y del bienestar.

En el “*Guiding Legislative Principle*” (Principio Legislativo Orientador) expresado en el *Australian Competition Principles Agreement* (Acuerdo de

---

programas en los casos en los que pueda tener impacto adverso sobre la competencia.



Principios de Competencia de Australia) se resume adecuadamente el papel de las evaluaciones de impacto competitivo. El lineamiento central consiste en que las regulaciones no deben limitar la competencia a menos que pueda demostrarse que (Gobierno de Australia, 1996):

1. Los beneficios para la comunidad en general superan los costos de la limitación;
2. Los objetivos de la legislación sólo pueden lograrse limitando la competencia.

El informe de la OCDE titulado “*Guiding Principles on Regulatory Quality and Performance*” (Lineamientos sobre Calidad y Desempeño Reglamentario) de 2005, sugiere que las regulaciones nuevas y vigentes deberán analizarse en cuanto a su impacto sobre la competencia y que es necesario:

“Diseñar regulaciones económicas en todos los sectores a fin de estimular la competencia y la eficiencia, y eliminarlas, excepto en los casos en los que la evidencia claramente demuestre que son el mejor medio para servir los intereses públicos generales [y] ...analizar de forma periódica los aspectos de las regulaciones económicas que limiten la entrada, el acceso, la salida, el establecimiento de precios, la producción, las prácticas comerciales normales y las formas de organización empresarial para garantizar que los beneficios de la regulación superen a los costos y que no exista arreglo alternativo que cumpla con los objetivos de la regulación con menos impacto sobre la competencia.”

A pesar de que la discusión hasta este punto se ha centrado en la necesidad de reformar las regulaciones y hacerlas más eficientes, minimizándolas (o incluso eliminándolas) cuando sea necesario, resulta importante destacar que la mejoría de la calidad y eficiencia de las regulaciones y la realización de evaluaciones de su impacto competitivo no siempre deberá interpretarse como una minimización o eliminación de las regulaciones en cuestión. Como se discute en la sección 4, el hecho de tratar con temas como los costos de cambio de proveedor que imponen las empresas previamente reguladas que participan en los mercados – por ejemplo, en las industrias de suministro de electricidad, gas natural y telecomunicaciones – algunas veces requieren una vigilancia más cercana y el establecimiento de nuevas reglas y lineamientos para los participantes del mercado a fin de minimizar el daño causado a los consumidores y los nuevos integrantes de la industria por las conductas de los ya establecidos. Otro ejemplo surge de los rubros de autorregulación (o corregulación). donde algunos gobiernos han confiado con

frecuencia con la colaboración de participantes del mercado para desarrollar normas de compatibilidad, calidad y seguridad. Los mecanismos autorregulatorios (y corregulatorios) tienen la finalidad de minimizar (e, incluso, eliminar) la necesidad de que el gobierno imponga regulaciones más tradicionales, del tipo de orden y control, lo que resulta claramente benéfico en muchos aspectos tanto para los gobiernos como para los participantes del mercado. Uno de los renglones en los que se han planteado inquietudes es el de los mecanismos de autorregulación, en los que se permite que las empresas colaboren en ciertos contextos, pueden llevar también a que las empresas coordinen sus actividades y sigan conductas con estructura de cártel (como la fijación de precios), creando barreras a la entrada de nuevas compañías. Este planteamiento exige un mayor nivel de atención por parte de los gobiernos y los funcionarios a cargo del diseño regulatorio e incluso requiere de la aplicación de controles y contrapesos con un diseño cuidadoso para minimizar el potencial de enfrentar efectos adversos.

En suma, aunque resulta claro que las regulaciones se diseñan para alcanzar importantes objetivos sociales y económicos, las evaluaciones de impacto competitivo pueden considerarse como un insumo importante en el análisis del daño potencial que pueden tener sobre la competencia algunas de las regulaciones y disposiciones que los gobiernos aprueban o que las organizaciones profesionales imponen. Sin comprometer las metas deseadas en el ámbito de la política social y económica, los análisis de impacto competitivo deben orientarse a clasificar las opciones regulatorias de acuerdo con el principio de maximización de los beneficios en términos de la competencia. Las evaluaciones tendrán como objetivo destacar las opciones alternativas que tengan el potencial de cumplir de igual manera las metas sociales y económicas de la regulación con un impacto menos dañino para la competencia. Dado que la estimación cuantitativa de costos y beneficios es especialmente difícil en los temas de competencia, este informe se basa en la suposición que el proceso de evaluación de las regulaciones incluye una prueba específica de competencia. En este sentido, las evaluaciones de impacto competitivo y el proceso del AIR pueden considerarse como insumos complementarios para una mejor toma de decisiones por parte de los diseñadores de políticas públicas y los gobiernos a fin de mejorar el bienestar económico.

### **3. Conceptos y marco de referencia para evaluar la competencia en los mercados**

El objetivo central de este documento reside en proporcionar un marco para evaluar el impacto de las diversas regulaciones que imponen los gobiernos y las asociaciones profesionales sobre el nivel de competencia en los mercados. Con

miras al cumplimiento de este objetivo, en la presente sección se destacan algunos de los conceptos clave utilizados por las autoridades a cargo de las acciones relativas al cumplimiento de la ley de competencia para calibrar la competitividad en los mercados. Debido a que la política de competencia y las acciones para su cumplimiento tienen una tradición sólida establecidas en muchos países, los conceptos utilizados en el contexto de este marco pueden ofrecer ideas valiosas para evaluar los efectos que las regulaciones pueden tener sobre la competencia.

La política de competencia es un proceso mediante el cual los gobiernos fomentan la competencia y establecen el entorno adecuado para la misma mediante la prohibición o la imposición de limitaciones a ciertos tipos de prácticas empresariales y transacciones que restringen indebidamente la competencia. En términos amplios, podría considerarse que los objetivos de la política de competencia consisten en fomentar mercados competitivos y la innovación, con las implicaciones que ello conlleva para los precios, el bienestar y el crecimiento económico. Las conductas que las autoridades nacionales de competencia analizan son, por ejemplo, los intentos de las empresas y las organizaciones profesionales de erigir barreras a la entrada en los mercados, la elevación de los costos para los rivales de una empresa y la coordinación (como opuesto de la competencia) entre competidores en sus estrategias de establecimiento de precios y niveles de producción. La reducción en la competencia que resulta de ciertos tipos de conductas empresariales no supervisadas podría llevar a mayores precios para los consumidores, pérdida de variedad y calidad de los productos ofrecidos y menores niveles de innovación.

¿Por qué resulta útil conocer los conceptos y el marco relacionados con la competencia para comprender el impacto de las regulaciones? Si se analiza el historial de las reglas y regulaciones promulgadas por los gobiernos y las restricciones impuestas por las organizaciones profesionales, a menudo terminan por limitar la entrada a los mercados y crear una serie de distorsiones que llevan a resultados ineficientes para los mercados. Sin embargo, existen diferentes puntos de vista con respecto a las razones que sustentan esta observación. Una de ellas es que los impactos inesperados de las reglas y regulaciones son normalmente considerables y entran dentro del contexto en el que se puede considerar a los efectos anticompetitivos. Otra perspectiva sostiene que la demanda de regulaciones a menudo surge de los productores existentes dentro de un mercado específico. Desde el punto de vista de estos productores, los controles reglamentarios que tienen la capacidad de reducir el potencial de los nuevos participantes o, incluso, de los rivales existentes, son valiosos y se busca activamente establecerlos. En la Sección 4 se presentan detalles acerca de los diferentes tipos de regulaciones y su posible

impacto sobre la competencia. Aunque las regulaciones tienen su inicio como resultado de un esfuerzo de los gobiernos por alcanzar diversos objetivos sociales y económicos, la desventaja es que tienen el potencial de:

- Imponer barreras a la competencia, como restricciones a la entrada o el flujo de bienes y servicios entre regiones y estados;
- Facilitar la coordinación de precios y producción entre competidores;
- Imponer costos altos a los nuevos participantes y las pequeñas empresas con respecto a los que enfrentan los participantes actuales o las empresas de mayor tamaño;
- Proteger parcial o totalmente a las empresas de las leyes nacionales de competencia.

Antes de comentar los conceptos, cabe hacer hincapié en un tipo de conducta empresarial que se considera como la más dañina para la competencia: la formación de cárteles. Los cárteles, por medio de su conducta colusiva o coordinada, resultan en mayores precios, menores cantidades y reducciones en la variedad de productos y el ritmo de innovación, con lo que se genera una clara pérdida de bienestar. En la actualidad, la colusión es ilegal en la mayoría de los países. Las conductas de colusión plantean retos interesantes en el contexto de la evaluación de las regulaciones en cuanto a su impacto sobre la competencia. Por ejemplo, en algunas industrias, las empresas colaboran en el establecimiento de normas, reglas de compatibilidad y en la realización de la I&D. En este sentido, las organizaciones profesionales en el gremio legal y médico implementan y vigilan la aplicación de los códigos de conducta y calidad de las prácticas. Asimismo, algunas profesiones y productores de bienes y servicios han contado con la libertad de autorregularse (o corregular) en ámbitos como los estándares de calidad y seguridad para un producto, la coordinación de normas técnicas, normas éticas para la práctica de la profesión y controles de contaminación. Es claro que existen beneficios significativos derivados de permitir ciertos tipos de cooperación, pues pueden traer consigo resultados más eficientes y reducir la necesidad de imponer regulaciones más formales, con los costos que ello implica. Sin embargo, una inquietud en este respecto es que el hecho de permitir diversos tipos de cooperación podría ser un terreno fértil para las conductas de colusión en términos de precios y producción. En la sección 4 se tratan estos temas con mayor detalle junto con sistemas de controles y contrapesos para minimizar resultados adversos.

En el resto de esta sección se comentan los conceptos clave que pueden utilizarse en las evaluaciones de impacto competitivo. En las secciones 4 y 5 se utilizan estos conceptos para entender mejor el impacto competitivo de las regulaciones.

### **3.1 *Conceptos clave en la evaluación de temas relacionados con la competencia***

#### **3.1.1 *Poder de mercado***

Con respecto al nivel de competencia en un mercado vale la pena considerar algunas posibilidades.

- Un mercado con una sola empresa – un monopolio – que no tiene competencia. Existen muchas razones por las que un monopolio puede existir. Por ejemplo, una compañía farmacéutica podría producir el único medicamento que trata un trastorno específico, como sucede con el nuevo medicamento para el cáncer de pulmón, Avastin, patentado por Genetech. Debido a que el producto no tiene sustitutos eficaces, enfrenta poca o ninguna competencia. Por ende, la compañía podrá cobrar precios altos y obtener utilidades significativas.
- Asimismo, un mercado puede tener un gran número de empresas que venden un producto. Por ejemplo, en Estados Unidos existen más de 15, mil productores de tomate. En este mercado, el producto de un agricultor es un sustituto relativamente cercano del de otros productores. Cada productor enfrenta un nivel significativo de competencia, por lo que no puede cobrar precios altos y el nivel de utilidades que obtiene es relativamente bajo.
- Un mercado intermedio en el que hay pocos vendedores, como el de motores para aviones comerciales, donde sólo compiten General Electric, Pratt & Whitney y Rolls Royce. Esta estructura no es un monopolio, como en el mercado del medicamento, ni tan competitivo como en el caso del tomate. En este caso intermedio, General Electric, por ejemplo, tiene menor poder para establecer precios y gana menos utilidades de lo que generaría como monopolista, debido a la competencia que enfrenta de las otras dos empresas. En este ejemplo, no se comentan los temas relacionados con la colusión en mercados con un número reducido de

empresas. Los temas relacionados con la colusión se discuten más adelante en este capítulo.

En estos tres ejemplos, la diferencia en el nivel de competencia determina qué tan altos serán los precios (con relación a los costos) y qué tan significativas serán las utilidades.

En términos generales, el *poder de mercado* se define como la capacidad de las empresas para cobrar precios superiores a los niveles competitivos y, en consecuencia, obtener utilidades significativas (utilidades económicas mayores a los niveles normales). En los ejemplos anteriores, el monopolio farmacéutico posee un poder de mercado significativo, mientras que el productor de tomates no lo tiene. El caso de los motores para aviones cae entre estos dos resultados. El poder de mercado puede surgir por una serie de razones y tener una duración variable. Los renglones a continuación presentan algunas ideas al respecto. Por último, será necesario evaluar el poder de mercado en el mercado relevante (del producto o de los servicios).

Identificar los productos en un mercado relevante puede ser complejo pues depende de que el producto sea vendido por una única compañía que también es competidora cercana (o substituta) de otra. El grado en que los productos de ambas firmas sean substitutos adecuados depende de factores tales como las características de los productos y de su disponibilidad geográfica.

Los mercados relevantes pueden ser tanto más limitados como menos extensos que los “mercados” usuales. Los automóviles están muy diferenciados en términos de sus características lo que sugiere que un mercado apropiado para ellos sería mucho más limitado que el de “todos los automóviles”. Los consumidores que compran autos deportivos de lujo como un Ferrari no tienen que seleccionar de entre un Ferrari y un pequeño auto económico, sino entre un auto deportivo y otro. En otras palabras, los consumidores no consideran que los autos deportivos de lujo sean substitutos de los automóviles económicos pequeños. Por lo tanto, estos dos productos no estarán en el mismo mercado relevante. Por el contrario, el arroz que producen dos granjas vecinas es virtualmente idéntico en cuanto a sabor y características, y los consumidores los considerarán como buenos substitutos.

Una vez definido con claridad el mercado relevante (o afectado), será posible analizar las variables que describen la estructura del mismo. Por ejemplo:

- *Número de empresas:* En general, entre mayor sea el número de empresas en el mercado relevante, menores serán las inquietudes sobre el poder de mercado.
- *Concentración de la producción:* En este caso, se mide el grado al cual se concentra la producción en manos de unas cuantas empresas en el mercado. A una mayor concentración de la producción, se le asociaría con una mayor probabilidad de observar un poder de mercado.

Los casos en los que se observa un número limitado de empresas o instancias de mayor concentración no necesariamente son dañinos para la competencia. Su impacto desfavorable dependerá más bien de la magnitud de las barreras a la entrada que se comentan más adelante y, potencialmente del tipo de competencia que prevalezca, como en el caso de los mercados basados en licitaciones con criterios técnicos claros que promuevan la entrada de nuevas compañías).

### 3.1.2 Barreras a la entrada

En términos generales, las barreras a la entrada pueden definirse como los elementos que obstaculizan la entrada de nuevas empresas al mercado relevante. Evaluar la magnitud de las barreras a la entrada es importante, pues proporciona una perspectiva del grado de competencia potencial que pueden enfrentar las empresas que ya participan en el mercado. Por ejemplo, si las barreras a la entrada son altas, las empresas participantes en el mercado pueden mostrar conductas anticompetitivas, elevar precios y gozar de mayores utilidades sin temer que las nuevas entradas de empresas al mercado erosionen sus ganancias. Puesto de otro modo, cuando las barreras a la entrada son menores, existe un mayor potencial de competencia, lo que tiene un impacto disciplinante sobre las compañías que ya participan en el mercado, limitando su ejercicio del poder de mercado.

En el contexto de la evaluación del impacto competitivo de las regulaciones, el análisis de las barreras a la entrada puede ser útil. Supóngase una regulación que reduce la competencia en un mercado. La totalidad de los efectos dañinos para la competencia dependerá de la medida de las barreras a la entrada. Si son altas, podría argumentarse que la nueva regulación que impone limitaciones adicionales a la competencia puede causar un daño significativo a la competencia. En cambio, si las barreras son bajas o nulas, el daño a la competencia podría ser de menor importancia.

Las barreras a la entrada pueden tomar una gran variedad de aspectos, como se comenta más adelante. En este caso, no se discuten los pros y los contras que podrían asociarse con cada barrera o qué barrera limitaría más la competencia, sino simplemente se destacan los diferentes tipos de barrera.

- *Barreras naturales*: Las barreras a la entrada pueden surgir por elementos naturales, como las economías de escala que se generan por la existencia de costos fijos (o indirectos) altos. Por ejemplo:
  - Las plantas de tratamiento de agua enfrentan costos indirectos altos. Dado lo anterior, lo óptimo normalmente consiste en contar con una sola planta de tratamiento de agua en un área geográfica determinada;
  - Debido a los altos costos de las actividades de investigación y desarrollo, resulta difícil ingresar a la industria de fabricación de motores para los grandes aviones comerciales.
- *Barreras relacionadas con los costos “hundidos”*: Los mercados en los que los costos hundidos son altos pueden presentar barreras a la entrada. Los costos hundidos se definen como el componente no recuperable del costo. Esto abarca los costos que una empresa no puede recuperar si elige salir de una industria específica. Los costos hundidos reflejan, básicamente, el hecho de que ciertos insumos productivos tienen una naturaleza altamente especializada y, en consecuencia, tienen usos alternativos limitados. Este componente puede surgir debido al bajo valor de reventa del capital adquirido, los altos gastos de publicidad o en investigación y desarrollo, entre otros.<sup>3</sup> Los costos hundidos pueden presentarse en el contexto de las regulaciones, como se muestra en los siguientes ejemplos:
  - En la industria de fármacos, las empresas deben de realizar pruebas clínicas extensas para demostrar la seguridad y eficacia de un

<sup>3</sup> Sutton (1992, 1996) presenta una excelente discusión acerca de diversos tipos de costos hundidos. Muchas industrias que fabrican productos de consumo como cosméticos y bebidas carbonatadas, por ejemplo, registran altos gastos de publicidad (con relación a las ventas de las empresas). Por su parte, las industrias como la de biotecnología registran gastos considerables en I&D. Estos son ejemplos de industrias en las que se ha argumentado el caso de costos hundidos altos.



medicamento antes de que se les permita introducirlo en el mercado. En caso de que una empresa no logre demostrar la seguridad y eficacia del medicamento, este no tendrá la aprobación necesaria. Los costos en los que se incurre durante el proceso de aprobación son costos hundidos que no pueden recuperarse;

- Debido a las regulaciones ambientales, los fabricantes de pinturas y colorantes han tenido que alterar la composición química de sus productos. Por ello, ha sido necesario incurrir en gastos en investigación y desarrollo (I&D) para garantizar la seguridad de las nuevas fórmulas al igual que su cumplimiento con normas de color, adhesividad y viscosidad. En caso de que la empresa no tuviera éxito y se viera obligada a salir del mercado, los gastos en I&D en los que se incurrió serían costos hundidos.
- *Barreras creadas por la conducta de la(s) empresa(s) participante(s) en el mercado:* Las medidas que toman las empresas que ya participan en un mercado pueden tener efectos dañinos para la competencia. Por ejemplo:
  - Las empresas en industrias como telecomunicaciones, electricidad y gas natural ofrecen esquemas en los que el consumidor está sujeto al contrato por un plazo determinado y se incurre en costos por cambiar de proveedor. Estos costos son llamados costos por cambio de proveedor. Debido a que elevan los costos que los clientes deben asumir al cambiar de proveedor, generan una desventaja para los competidores y las nuevas empresas que pretenden ingresar al mercado.
  - Las compañías de telecomunicaciones en Estados Unidos han luchado activamente para que se restrinja o se niegue el acceso de sus competidores a sus redes. Con ello se reduce la competencia en los mercados de servicios de Internet y telefonía;
  - Por su parte, en la industria farmacéutica, las empresas a menudo buscan intensamente lograr “extensiones” de sus patentes y enredan a los fabricantes potenciales de genéricos en litigios costosos a fin de evitar la entrada de competidores al mercado.

- De igual manera, cuando los mercados postales se abrieron a la competencia, los organismos postales participantes intentaron crear barreras para los nuevos competidores mediante el establecimiento de acuerdos con organismos extranjeros para recibir tratamiento preferencial en el envío, clasificación y entrega de correos a costa de los prestadores privados de este servicio.<sup>4</sup>
- *Barreras generadas por las regulaciones:* Las regulaciones establecidas por gobiernos y asociaciones profesionales pueden generar barreras a la entrada. Por ejemplo:
  - En muchos países, las leyes imponen restricciones a las nuevas empresas que pretenden ingresar a sectores como los de ventas al menudeo, en especial en el caso de las grandes cadenas comerciales;
  - En un gran número de países, los largos y costosos procedimientos burocráticos que implica la apertura de nuevas empresas reducen la entrada;
  - Los derechos adquiridos sobre salas o espacios de desembarque en los aeropuertos favorecen a las aerolíneas que ya trabajan ahí y crean barreras para las nuevas empresas de aviación;
  - En muchos países, la práctica de leyes o medicina en un estado o región requiere que el abogado o el médico presenten los exámenes de la junta local de certificación, lo que crea barreras a la entrada de profesionistas en un estado determinado, al igual que a su movilidad entre estados.

En general, la evaluación del nivel de barreras a la entrada en un mercado será uno de los elementos clave de la evaluación del impacto sobre la competencia de diversas regulaciones.

---

<sup>4</sup> Ver Ghosal (2002) y las referencias en el estudio para una discusión de problemas en mercados postales.

### 3.1.3 *Entrada de nuevas empresas*

La entrada de nuevas empresas inyecta competencia en términos de precios, estimula la innovación, genera ganancias en eficiencia de la producción y resulta en una mayor variedad y calidad de los bienes y servicios ofrecidos.

Si resulta relativamente fácil entrar a un mercado, entonces las empresas que ya participan en él tienen menos posibilidades de poder ejercer su poder de mercado. De hecho, si lo hicieran, elevando los precios de forma considerable y obteniendo mayores utilidades, se esperaría que nuevas empresas entraran rápidamente al mercado, erosionando las utilidades que obtienen las que ya participan en él.

La facilidad de entrada al mercado relevante se determina por los diversos tipos de barreras descritos en los párrafos anteriores. Entre ellas, se puede mencionar las barreras naturales, las regulatorias, las relacionadas con los costos hundidos y las creadas por la conducta de las empresas que participan ya en un mercado. La entrada de nuevas empresas es menos probable cuando las barreras a la entrada son altas. Por ejemplo, es menos probable que se observe entrada de empresas en las siguientes industrias:

- La de producción de fármacos, debido a los altos costos hundidos que genera el gasto en I&D y la obtención de autorizaciones reglamentarias;
- La industria de fabricación de motores para aviones comerciales, debido a sus costos indirectos y hundidos, que son extremadamente altos y los efectos relacionados con la reputación;
- El mercado de servicios de Internet, si las empresas que desean entrar no tienen acceso a la red del operador en funciones.

Un tema adicional se relaciona con la oportunidad del momento de entrada. La inquietud central en este caso reside en si las nuevas empresas pueden entrar dentro de un horizonte temporal razonable. La probabilidad de que la entrada se dé en un plazo corto es menor en:

- El mercado de médicos, debido a los requisitos educativos y de certificación;
- En el mercado de fármacos para categorías específicas, por el alto nivel de costos de I&D y los obstáculos relacionados con tiempo y regulaciones.

En cambio, es más probable observar entradas en el corto plazo en:

- La industria panificadora, debido a que la tecnología es uniforme y los costos indirectos son relativamente bajos;
- En la industria de fabricación de muebles, pues no existen obstáculos regulatorios y los costos de I&D son bajos.

Cualquier evaluación del impacto sobre la competencia debe realizar una valoración adecuada de las barreras a la entrada y la probabilidad de ingreso de nuevas empresas dentro de un horizonte temporal razonable. A continuación se comentan algunos ejemplos: (1) si las nuevas regulaciones ambientales imponen costos significativos a las empresas y contemplan rígidas cláusulas de derechos adquiridos de forma que las empresas participantes se beneficien, podrían presentarse considerables efectos indeseables en cuanto al impedimento de la entrada de nuevas compañías; y (2) en varios países, la asignación de lugares de desembarco de las líneas aéreas se basa en cláusulas de derechos adquiridos. Esto obstaculiza la entrada de nuevas aerolíneas, pues resulta difícil competir con las ya establecidas.

#### 3.1.4 Salida de empresas

La salida de empresas de una industria puede llevar a incrementos en el poder de mercado que ejercen las compañías ya participantes, lo que llevaría a mayores precios. Es posible que las empresas se vean forzadas a salir de una industria por una serie de razones. Por ejemplo:

- Supóngase que, de acuerdo con una nueva regulación, las empresas establecidas en una industria tengan un plazo de cinco años para cumplir con las nuevas normas de contaminación ambiental. Las empresas que no logren realizar las costosas inversiones que implica este cambio probablemente tendrán que dejar la industria;
- Luego del fallo de la Comisión Federal de Comunicaciones de Estados Unidos (agosto de 2005) donde no se obliga a las empresas participantes a compartir su red con sus competidores, es posible que algunos prestadores de servicios de Internet se vean obligados a salir de la industria, debido a la falta de acceso a la red;

- Si se permite que las empresas dominantes establecidas en industrias como las de gas natural, electricidad y telecomunicaciones impongan costos considerables por cambiar de proveedor, es posible que orille a empresas de reciente creación a salir de la industria.

Las evaluaciones de impacto competitivo para las regulaciones nuevas o existentes y la conducta empresarial deben analizar la probabilidad de embargo de las compañías afectadas, pues existen consecuencias en cuanto al grado de competencia futura en el mercado, con implicaciones para los precios, la variedad de productos y otros factores.

### 3.1.5 *Innovación y eficiencia*

La innovación que generan las empresas puede traer consigo una serie de resultados deseables como:

- Aumentos en la eficiencia de la producción debido a innovaciones en los procesos que llevan a reducciones en los costos que enfrentan las empresas, que resultan en menores precios para el consumidor;
- Mejorías en la calidad de los productos;
- Mayor variedad de productos;
- Mejorías en la seguridad de los productos.

La política de competencia está consciente del papel que desempeña la innovación en la conservación del dinamismo de los mercados y se esfuerza por no obstaculizar las actividades innovadoras de las empresas. Así, se convierte en un área de importancia especial con relación al posible impacto anticompetitivo de la regulación gubernamental. En situaciones en las que la regulación es de carácter “prescriptiva” (es decir, instruye a las empresas sobre lo que deben hacer, más que sobre el resultado que deben lograr), existe una gran probabilidad de que tenga un impacto negativo sobre la innovación.

En términos generales, si una conducta empresarial determinada mejora las posibilidades de innovación y ofrece ganancias en eficiencia, estos beneficios se intercambian por los incrementos potenciales en el poder de mercado. Si las primeras superan a las segundas, es posible que la conducta empresarial sea

considerada desde un punto de vista favorable. A continuación se presentan algunos ejemplos de lo anterior.

- Permitir proyectos conjuntos de investigación entre competidores. Por ejemplo: el Consorcio SEMATECH, entre cuyos miembros se encuentra AMD, Freescale, Hewlett-Packard, Infineon, Intel, Panasonic, Philips, Samsung, Spansion, TSMC y Texas Instruments. El objetivo de este consorcio consiste en contribuir al avance de la tecnología de semiconductores y el desempeño de los circuitos integrados. Las autoridades encargadas de la política de competencia reconocen que este tipo de colaboración tiene el potencial de llevar a intercambios de información y a conductas de coordinación de precios y producción. Sin embargo, también entienden que las ganancias esperadas para la sociedad del auge resultante en la innovación compensa los efectos negativos del consorcio. También se pueden destacar ejemplos similares en los que se permite la cooperación entre las compañías en cuanto al establecimiento de normas para el diseño y la compatibilidad de productos.
- El hecho de permitir que las empresas realicen inversiones o den lugar a cambios organizacionales u ofrezcan nuevos productos y servicios que lleven a que las compañías registren:
  - *Economías de escala: que surgen cuando los costos indirectos son altos. Permitir una mayor escala de producción lleva a menores costos promedio por unidad producida. Por ejemplo, si se permite el establecimiento de grandes almacenes comerciales las empresas generarían economías de escala, llevando a menores costos unitarios de prestación de servicios;*
  - *Economías de alcance: cuando resulta menos costoso para una empresa producir los bienes o prestar los servicios en comparación con los bienes que producen o los servicios que prestan compañías especializadas distintas. Por ejemplo, desde una perspectiva de eficiencia en términos de costos, sería eficiente permitir que un comercio donde se venden comestibles también vendiera medicamentos que no requieran receta médica debido al ahorro en costos que resulta de la venta, almacenamiento y contratos con proveedores en común, en contraste con las regulaciones que obligan a diferenciar entre farmacias y comercios que venden comestibles.*

Es necesario que las evaluaciones del impacto competitivo de las conductas empresariales y las regulaciones analicen los efectos sobre la innovación, dada su capacidad de generar beneficios considerables.

### 3.1.6 *Elevación de costo de los rivales*

Si una empresa tiene la capacidad de elevar los costos que enfrentan sus rivales, puede reducir el nivel de competencia en el mercado y obtener mayores utilidades. Las estrategias para elevar los costos de los rivales pueden tomar una diversidad de formas. Por ejemplo:

- Las compañías de telecomunicaciones que ya son parte del mercado, intentan evitar que sus rivales tengan un acceso (fácil) a su red; esto tiene implicaciones tanto para el mercado de servicios de Internet como para el de telefonía. También se observan conductas similares en la industria eléctrica, donde los participantes establecidos intentan imponer costos a los competidores que tratan de acceder a la red de transmisión;
- De igual manera, al enfrentarse a nuevas regulaciones ambientales, las compañías participantes en el mercado afectado cabildean intensamente para lograr cláusulas de derechos adquiridos. Este tipo de disposiciones permiten que las empresas que ya participan en un mercado operen de acuerdo con las reglas anteriores durante un plazo determinado, mientras que obligan a cualquier nueva compañía a cumplir con las normas de inmediato. Esto puede generar importantes asimetrías en costos entre las empresas establecidas en el mercado y las nuevas, dañando considerablemente la competencia;
- Una empresa tiene la posibilidad de adaptar su servicio o producto de modo que los consumidores no puedan cambiar con facilidad al de un rival. Este tipo de contratos restrictivos, con plazos forzosos, se observan en industrias como las de telecomunicaciones, gas natural, generación de electricidad y la bancaria.
- Por su parte, las compañías farmacéuticas pueden buscar la ampliación del plazo de sus solicitudes de patente, siendo uno de los objetivos de esta conducta, posiblemente, el de imponer costos adicionales (de litigio y de otros tipos) a sus rivales (los fabricantes de productos genéricos) para retrasar o impedir su entrada.

- Debido a que el objetivo de este tipo de conductas es dificultar la competencia a los rivales – ya sean participantes establecidos de menor tamaño o nuevos participantes potenciales –, lo que llevaría a impactos negativos para el mercado y los consumidores, resulta necesario que las evaluaciones del impacto sobre la competencia analicen a fondo las explicaciones alternativas para tal conducta y eliminen los aspectos indeseables y contrarios a la competencia.

### 3.2 *Resumen y vínculos con la evaluación del impacto competitivo de las regulaciones*

Al evaluar el impacto para la competencia, el tema central que debe abordarse es si una conducta empresarial particular tiene el poder de llevar a una disminución en el nivel de competencia en el mercado (aumento del poder de mercado), con las implicaciones que ello conlleva para los precios, la eficiencia y la innovación. Lo discutido anterior presentó un panorama general de los conceptos y el marco que aplica la política de competencia para evaluar los temas relacionados con la conducta de las empresas, el poder de mercado y la innovación.

¿Cómo puede esto ser útil en la evaluación del impacto de las regulaciones sobre la competencia? Existen múltiples beneficios, pero dos destacan:

- Un conjunto de los conceptos descritos arriba – por ejemplo, los relacionados con la definición de los mercados, los costos de cambiar de proveedor, las barreras a la entrada, la consideración de las eficiencias y la elevación de los costos que enfrentan los rivales – habrán de proporcionar ideas útiles para comprender los efectos adversos sobre la competencia de los diferentes tipos de regulaciones que se discuten en la sección 4;
- El marco de evaluación del impacto competitivo descrito arriba presenta lineamientos que pueden utilizarse para realizar una evaluación lógica por pasos del impacto de las regulaciones sobre la competencia. Los pasos para realizar esta evaluación se presentan en las secciones 5 y 6, y buscan identificar el posible impacto para los mercados afectados y los tipos de empresas que puedan verse afectadas.



#### 4. Intervenciones regulatorias

Existen otras explicaciones de por qué los gobiernos intervienen en los mercados. Una de las razones es que las regulaciones están diseñadas para remediar las fallas de mercado.<sup>5</sup> Como lo destaca MacAvoy (1992), generalmente la regulación se ha fundamentado en las mejores intenciones económicas y sociales, imponiendo controles sobre utilidades y precios diseñados para proteger a los consumidores del poder monopólico, instituyendo códigos de seguridad en el lugar de trabajo y legislación sobre emisiones para la protección de la salud y de las personas que viven cerca de las instalaciones correspondientes. A continuación se comentan algunos de los ámbitos reglamentarios.

- Un monopolio natural tiene posibilidades de surgir en industrias como la de suministro de electricidad, agua, ferrocarriles, telecomunicaciones, servicios postales, entre otras, que normalmente se han caracterizado por sus grandes economías de escala surgidas de los altos costos indirectos. Esto ha implicado que a menudo la solución óptima resulta en contar con monopolios regionales o locales (por ejemplo, en el suministro de agua y electricidad) e incluso con monopolios naturales (como, por ejemplo, en telecomunicaciones, ferrocarriles o servicios postales). Si se permitiera que los monopolistas establecieran el precio de sus productos, estos serían indebidamente altos. Una solución para ello ha consistido en permitir al monopolista operar en el mercado, pero regulando los precios a fin de garantizar que fueran justos desde la perspectiva del consumidor. Aparte de las economías de escala, la prestación universal del servicio fue otro argumento para la existencia de los monopolios legales en estas industrias. En muchos países, el nivel de regulación de las industrias se redujo a medida que cambiaban las condiciones de mercado, la tecnología y otros factores. La mayor sofisticación en el diseño de regulaciones también ha permitido separar los segmentos de monopolio natural y la estructura de competencia de ciertas industrias, facilitando la introducción de la segunda en ámbitos como las telecomunicaciones y los ferrocarriles en lugar de los

---

5. Viscusi, Harrington y Vernon (2005) y MacAvoy (1992) presentan una discusión útil acerca de las motivaciones y las distintas facetas de las regulaciones. Un cuerpo considerable e influyente de la literatura relacionada comenta la “teoría de la captura” de la regulación, en el sentido de que el cabildeo y las presiones de grupos de interés han llevado a diversas regulaciones. Pero, en este documento no se tratarán los detalles acerca de esta línea de razonamiento.

monopolios regulados (o propiedad del gobierno) e integrados verticalmente que habían operado antes.

- En industrias como la eléctrica, química, de papel y celulosa y refinación de petróleo, entre otras, se generan niveles significativos de contaminación ambiental como parte de su proceso productivo normal. Sin vigilancia, muchas industrias generarían niveles de contaminación superiores a los niveles socialmente óptimos, con pocos incentivos para eliminarla por parte de quienes la emiten debido a los altos costos que ello implicaría. Los gobiernos también intervienen para controlar las externalidades negativas que genera la contaminación. Entre los materiales utilizados se encuentran los impuestos y las cuotas, además de ofrecer créditos a compañías que adopten tecnologías menos contaminantes.
- En industrias como la farmacéutica, los gobiernos han establecido vías de aprobación reglamentaria y de supervisión para la autorización de nuevos mecanismos así como para dar seguimiento a los posibles efectos negativos de los medicamentos existentes. Como se destaca en el informe de la OCDE fechado en 2001, el control de la seguridad y la calidad de los fármacos es una inquietud predominante.
- De igual manera, es posible observar medidas reglamentarias relacionadas con la seguridad (en el lugar de trabajo). Una de las motivaciones tras de estas regulaciones es la meta social general que consiste en reducir el riesgo de accidentes mortales. En esta misma línea, las regulaciones que se relacionan con la seguridad automotriz están diseñadas para reducir la posibilidad de registrar muertes o daños graves en caso de un accidente.
- En el caso de la industria bancaria y los mercados financieros también se han tomado y se aplican medidas reglamentarias. Entre los objetivos clave se encuentra el de garantizar la estabilidad de los mercados financieros y la protección de las inversiones y las finanzas de los consumidores.

En términos generales, la regulación generalmente consiste de un conjunto de reglas gestionadas por el gobierno para influenciar la conducta de las empresas y, en consecuencia, incidir sobre la actividad económica. El presente documento se centrará en algunos de los materiales que se utilizan en la regulación, entre los que destacan los siguientes:

- *Entrada:* Muchos países, por ejemplo, establecen límites al número de farmacias y puntos de venta al menudeo dentro de una zona geográfica dada. De igual manera, es común la regulación del número de taxis en una ciudad. Asimismo, en industrias como la de suministro de electricidad, de telecomunicaciones y la bancaria, entre otras, la regulación ha impedido a empresas su entrada a los mercados. En el caso del ejercicio de profesiones como la medicina, las leyes y la arquitectura, entre otras, existe un sinnúmero de reglas y restricciones que a menudo impiden u obstaculizan en gran medida, el flujo de profesionales de una región a otra.
- *Cantidad:* Entre los ejemplos de este rubro destacan las regulaciones sobre la cantidad de pesca en muchos países, la prohibición a la venta de licores en domingo y las que limitan la construcción (comercial) en algunas zonas, entre otras. Las regulaciones sobre la cantidad pueden tomar formas como la obligación a la prestación universal del servicio en el caso de los servicios postales, en los que el organismo de Correos debe satisfacer el total de la demanda al precio regulado. Por último, se observan ejemplos del sector agrícola relacionados con cuotas de producción y la extensión plantada.<sup>6</sup>
- *Normas:* En muchos países, los gobiernos establecen normas relacionadas con la seguridad de instrumentos médicos y productos farmacéuticos, reglamentos de construcción, salud y seguridad ocupacional, seguridad automotriz, ambiental y laboral. De la misma forma, se aplican regulaciones en otros renglones, como el de los contenidos relacionados con el material y el lenguaje en diferentes medios, como radio y televisión.
- *Precio:* En industrias como la de suministro de electricidad, gas natural, aerolíneas, telecomunicaciones y servicios postales, entre otras, se han impuesto regulaciones relacionadas con los precios.

Aunque se señaló anteriormente que existe un gran número de justificaciones sociales y económicas para la regulación, resulta importante reconocer que algunas de las reglas que promulgan los gobiernos y las restricciones que imponen las organizaciones profesionales a menudo tienen el potencial de obstaculizar la competencia en los mercados. A continuación se comentan algunos ejemplos. El

---

<sup>6</sup> Glaeser y Schleifer (2001) presentan una profunda discusión acerca de las regulaciones que limitan la cantidad.

cabildeo exitoso de las grandes empresas establecidas en un mercado y las organizaciones industriales para reclamar cláusulas de derechos adquiridos en el caso de la regulación ambiental y de otros tipos. Con ello, las nuevas empresas que pretenden ingresar al mercado lo hacen con una desventaja en términos de costos en comparación con las ya establecidas, lo que tiene el potencial de incidir en el ritmo de entrada y la competitividad en los mercados. Por ejemplo, la imposición de regulaciones estrictas con relación al número de comercios al menudeo y farmacias tiene el potencial de limitar la competencia, elevar los precios y reducir la variedad y calidad de los servicios ofrecidos. Asimismo, el establecimiento de normas de calidad mínimas “indebidamente altas” puede privar a los consumidores de la posibilidad de contar con mayor variedad y menores precios de los productos. Las restricciones a la publicidad que imponen algunas organizaciones profesionales – como el gremio legal, médico y veterinario – muy probablemente actúan en detrimento de la competencia y de la diversidad de servicios ofrecidos. Por último, las regulaciones sobre el flujo de bienes y servicios entre regiones de un país a menudo no cuentan con fundamentos sólidos. Estas restricciones crean una división geográfica entre los mercados que puede reflejarse en mayores precios.

A fin de comprender plenamente las consecuencias potenciales sobre la competencia de los diferentes tipos de regulaciones, el resto de esta sección se dedicará a la discusión de las diversas disposiciones y regulaciones agrupadas en cuatro categorías:

- Reglas o disposiciones que limitan el número o variedad de proveedores
- Reglas o disposiciones que limitan la capacidad de los proveedores para competir
- Reglas o disposiciones que reducen los incentivos de los proveedores para competir
- Reglas o disposiciones que limitan las oportunidades y la información disponible a los consumidores.

En cada una de las tres categorías se destaca la motivación detrás de la regulación, se subrayan los posibles problemas para la competencia resultantes de la

aplicación de la disposición y se presentan algunos ejemplos de diversos mercados e industrias en diferentes países.<sup>7</sup>

Existe un mecanismo que merece ser comentado antes que los demás, que se relaciona con el tema de la autorregulación y la corregulación. Como se destaca en la sección 4.3.1., en algunas profesiones, productores de bienes y prestadores de servicios se otorga el margen necesario para autorregularse o realizar ejercicios de corregulación. Estos mecanismos tienen una serie de ventajas potenciales, como la de mejorar la coordinación entre los participantes del mercado al establecer normas relacionadas con la compatibilidad de los productos, su calidad y su seguridad, entre otras. Al imponer reglas gubernamentales menos directas y engorrosas a las empresas, se permite que los mercados se desarrollen. Sin embargo, una preocupación importante reside en que las mejoras en la coordinación entre empresas también pueden ser un terreno fértil para la implementación de estrategias de colusión en precios y cantidades, e incluso en el establecimiento de normas que impongan barreras a la entrada. Si no se les da seguimiento, estas conductas pueden derivar en pérdidas considerables de bienestar para el consumidor y de innovación en los mercados. Aunque en la categoría número tres se comentan formalmente la autorregulación y la corregulación (bajo el apartado de “Reglas o disposiciones que reducen los incentivos de los proveedores para competir”), debido a que bajo este mecanismo se podrían clasificar una amplia gama de rubros, también tiene implicaciones en las dos categorías anteriores. Como ejemplo de lo anterior, considérese una situación en la que un grupo industrial al que se permite autorregularse, decide imponer barreras a la entrada para proteger los márgenes de utilidad del grupo participante (véase el inciso C.2 en el Recuadro 6). Sin embargo, estas inquietudes en cuanto al nivel de competencia también podrían aplicarse en las categorías uno y dos. En pocas palabras, las inquietudes que pueden surgir con respecto a la competencia en la autorregulación y la corregulación se extienden prácticamente a todas las categorías mencionadas arriba.

Por último, resulta importante notar que los ejemplos en estos recuadros tienen la intención de destacar áreas en las que valdría (o habría valido) la pena realizar un análisis más detallado de los temas relacionados con la competencia, y no necesariamente en los que las medidas gubernamentales hayan sido inadecuadas.

---

7 Como se verá en la Sección 6 de este documento (“Etapas de evaluación”), las tres categorías integran los elementos clave de la “Lista de Verificación de Impacto Competitivo”.

**4.1 Reglas o disposiciones que limitan el número o variedad de proveedores** Existe una serie de regulaciones que pueden tener el efecto de limitar el número o tipo de proveedores de bienes y servicios en el mercado. Es posible que esto suceda si la propuesta:

- Eleva de forma significativa el costo de entrada o salida para un proveedor;
- Otorga derechos exclusivos a un proveedor para prestar servicios u ofrecer bienes;
- Establece un proceso de obtención de licencias, permisos o autorizaciones como requisito para operar;
- Limita la capacidad de algunos tipos de empresa para participar en los procesos de compras gubernamentales;
- Crea una barrera geográfica para la capacidad de las empresas de ofrecer bienes o servicios, invertir capital u ofrecer mano de obra

A lo largo de la historia, los diseñadores de políticas han tenido razones económicas y sociales sensatas para la imposición de limitaciones al número y tipo de empresas. Sin embargo, una inquietud en este respecto es que este tipo de regulaciones pueda tener efectos desfavorables en el nivel de competencia en el mercado, lo que puede generar efectos adversos en el bienestar del consumidor. Por ello, en circunstancias en las que podría afectarse el número, gama o tipo de proveedores, sería valioso llevar a cabo una investigación a detalle de los beneficios y costos de la regulación propuesta y la posible pérdida de competencia. A continuación se destacan dos espacios en los que sería necesario estudiar con detalle el impacto sobre la competencia.

#### *4.1.1. Regulaciones relacionadas con la entrada de empresas*

La entrada de nuevas empresas desempeña un papel crucial en la conservación de la vitalidad de los mercados, al introducir competencia entre las empresas ya establecidas y fomentar la innovación y el crecimiento en el largo plazo. Por ello, resulta importante reconocer qué reglas y disposiciones que restringen la entrada tienen mayor probabilidad de tener un impacto negativo importante para la competencia y el bienestar, y que necesitarían una justificación y evaluación detalladas.

Las regulaciones que restringen la entrada pueden tomar un sinnúmero de formas, cuya justificación es diversa. Por ejemplo, en un monopolio natural, el gobierno otorga la posibilidad de existencia de un monopolio legal y limita la entrada explícitamente. Entre las motivaciones para esto se incluyen los altos costos indirectos y las economías de escala en la producción. Las organizaciones profesionales, como en el caso del gremio médico y legal, pueden haber tenido buenas razones en un inicio para establecer reglas limitando la entrada. Sin embargo, estas restricciones pueden limitar la conducta comercial competitiva. Normalmente, entre las justificaciones para esto se arguye la necesidad de garantizar las normas de calidad en la práctica de la profesión. Las regulaciones que limitan la entrada y el crecimiento de las empresas de ventas al menudeo son comunes en muchos países. Entre las justificaciones para su imposición se argumenta la necesidad de controlar la congestión urbana y la protección del valor de la propiedad privada, entre otros.

Para comprender a fondo el impacto de estas regulaciones sobre la entrada de nuevas empresas, es importante tener un conocimiento claro de los diferentes tipos de empresas que pueden buscar entrar a un mercado o a una industria. En Dunne, Roberts y Samuelson (1988, p.504) se presenta una clasificación útil de las nuevas empresas que entran al sector manufacturero, que se adapta al marco con el objetivo de establecer las bases para una discusión general. Se podría pensar en tres tipos de empresas que ingresan a un mercado o una industria.

1. Las nuevas empresas que entran al sector manufacturero mediante la construcción de una nueva planta (de producción), con el mismo caso para el sector servicios. Un ejemplo de ello sería el de una nueva compañía de herramientas para maquinaria establecida por empresarios sin experiencia comercial previa. Con la revolución de la tecnología de la información y el reciente auge en la biotecnología y la nanotecnología, muchas empresas sin experiencia comercial previa en este u otros mercados han ingresado a estas industrias. También entraría en esta categoría un despacho de abogados establecido para recién graduados de la carrera.
2. La diversificación de líneas de negocio mediante la construcción de nuevas plantas. Por ejemplo, una compañía de gran tamaño que ofrezca varios productos, como Siemens, podría incursionar en la producción de una nueva línea de instrumental médico mediante el establecimiento de nuevas plantas de producción. Un hospital podría abrir una nueva división para tratar el cáncer. Una compañía productora de químicos establece una nueva planta para fabricar lisina.

3. La diversificación de líneas de negocio mediante cambios en la combinación de los productos que ofrecen en sus plantas establecidas. Por ejemplo, una compañía fabricante de automóviles que siempre ha producido autos medianos a grandes se diversifica hacia la producción de autos pequeños y de consumo eficiente de combustible dentro de la misma planta de producción (flexible). Una compañía siderúrgica que producía aceros maquinables y microaleaciones se diversifica hacia la producción de aceros para la producción de cojinetes y engranes. Una empresa productora de programas para computadora que se concentraba en programas de seguridad para redes se diversifica hacia la creación de juegos para Internet.

Las diferencias entre los diversos tipos de empresas comentados arriba pueden ser importantes desde varias perspectivas. Por ejemplo:

- *Restricciones en el financiamiento.* Existe un considerable número de documentos que ofrecen evidencia en torno a que la capacidad de las empresas para entrar y crecer en un mercado depende, de manera importante, de su habilidad para atraer financiamiento externo para sus proyectos (véase Fazzari, Hubbard y Petersen, 1988, y la literatura complementaria sobre el tema). La probabilidad de que esto represente un problema para las empresas de las categorías dos y tres es menor, pero sí puede ser una restricción importante para las empresas de la categoría uno. Una de las razones de ello es que los bancos, por ejemplo, normalmente requieren de algún tipo de colateral e historial crediticio para otorgar créditos, caso en el que las empresas de la categoría uno se encuentran en situación de desventaja. En contraste, las empresas de las categorías dos y tres pueden obtener financiamiento externo de los bancos y obtener capital social con mayor facilidad. Así, las restricciones relacionadas con el financiamiento dificultan las posibilidades de éxito para las empresas de la categoría uno.
- *Experiencia.* En general, la experiencia comercial previa permite a los empresarios aprender del pasado, conocer los mercados y familiarizarse con los obstáculos regulatorios entre otros factores. Las empresas de las categorías dos y tres probablemente llevarán una ventaja en este aspecto.

Los datos que se presentan en Dunne, Samuelson y Roberts revelan diferencias interesantes entre los diversos tipos de empresas que ingresan a los mercados. Las tasas de fracaso (o de salida) generalmente son altas y:



- Más de 60 por ciento de las empresas que ingresan en un grupo normalmente fracasan y dejan una industria dentro de los primeros cinco años de participación;
- Las empresas pertenecientes al grupo uno (empresas nuevas con plantas nuevas) muestran tasas de salida de entre siete y ocho veces mayores a las de las compañías de la segunda categoría (empresa que se diversifica con una nueva planta).

Como se describe en Caves (1988) y Sutton (1997), estos hallazgos son generales y varios investigadores los han reproducido utilizando datos de diferentes industrias y países. Una manera de interpretar estos hallazgos es que, para tener éxito en este proyecto, las empresas de la categoría uno enfrentan obstáculos y costos desproporcionadamente grandes. Una consecuencia clara de esto puede ser que las regulaciones que imponen barreras a la entrada probablemente tienen un efecto adverso mucho mayor sobre las empresas de la categoría uno.

Una gran variedad de disposiciones y reglas que aplican los gobiernos y las organizaciones profesionales imponen limitaciones a la entrada a los mercados. Las regulaciones pueden asumir formas muy explícitas, como las restricciones francas a la entrada, aunque también pueden ser implícitas.

- Las limitaciones explícitas son muy directas, y tienen el impacto adverso más fuerte para la competencia. Por ejemplo:
  - Muchos países imponen reglas al número de almacenes de venta al menudeo que se permite abrir dentro de una zona geográfica dada o por número de habitantes de una zona específica. De acuerdo con esta última regla, si el número de habitantes nunca supera, por ejemplo, las 5,000 personas, no se permitirá abrir nuevas farmacias. El documento OFT 2003 contiene una útil discusión sobre temas de regulación y competencia en el mercado farmacéutico.
  - De acuerdo con el antiguo acuerdo aéreo entre Estados Unidos y la Unión Europea, una línea aérea europea no podía ofrecer vuelos a Estados Unidos saliendo de cualquier ciudad fuera de su propio país. Con ello se limitaba el nivel de competencia en los mercados aéreos de Estados Unidos y la Unión Europea. El nuevo acuerdo firmado recientemente elimina muchas de las regulaciones.

- Las limitaciones implícitas restringen la entrada de las empresas de manera más indirecta. Por ejemplo:
  - En los mercados de-reglamentados de telecomunicaciones, facilitar la competencia requeriría de la imposición de reglas que forzarán a las empresas establecidas a compartir su red con las del nuevo ingreso. Sin ello, las nuevas empresas no podrían prestar servicios (adecuados) de Internet y telefonía y competir. También se presentan situaciones similares en los mercados de suministro de electricidad, donde resulta imperativo que se permita a las empresas que ingresan el acceso a la red de transmisión de la empresa establecida, de manera que exista una competencia real. Sin embargo, el hecho de no obligar a compartir la red no necesariamente implica que la empresa establecida no permita el acceso a su red, sino que se convierte en una perspectiva de negocios más incierta para la nueva empresa y rival potencial;
  - Las normas de calidad y reglas de certificación, entre otras, que adoptan las organizaciones profesionales – como las del gremio médico, contable o legal – tienen capacidad de imponer limitaciones importantes a la entrada de nuevos competidores.
  - Los niveles considerables de barreras administrativas y burocráticas que pueden retrasar u obstaculizar la entrada (Djankov, La Porta, López de Silanes y Schleifer, 2002).

En el Recuadro 1 se presentan algunos ejemplos de regulaciones en las que tendría que realizarse un análisis más detallado con respecto a los temas relacionados con la competencia que podrían surgir de cualquier restricción a la entrada.

#### **Recuadro 1. Entrada**

1. La cantidad de tiempo y dinero que se requiere para superar los obstáculos burocráticos necesarios para abrir un nuevo negocio puede variar enormemente entre países. De acuerdo con la información presentada en Djankov, La Porta, López de Silanes y Schleifer (2002), el plazo necesario para abrir un negocio fluctúa entre dos días en Canadá y hasta 152 días en Madagascar. El costo monetario como porcentaje del PIB per cápita de 1997 se ubica entre 0.42 por ciento para Nueva Zelanda y hasta más de 300 por ciento en Tanzania, Bolivia y República Dominicana. Incluso en los países desarrollados se observan enormes diferencias en el tiempo (y costo) que toma la apertura de un negocio. Por ejemplo,

toma 4 días (y 0.5 por ciento del PIB per cápita) en Estados Unidos, 42 días (y 32 por ciento) en Alemania y dos días (y 2 por ciento) en Australia. La notable variación en el tiempo que se requiere para obtener una aprobación y los costos asociados muestran que es probable que se observen diferencias significativas en las barreras a la entrada de nuevas empresas. Parece ser imperativo llevar a cabo reformas administrativas en los procedimientos de ingreso a fin de reducir las barreras a la entrada de nuevas empresas y fomentar el crecimiento y la innovación.

2. En algunos países se imponen regulaciones a las farmacias que pueden adoptar diversas modalidades.

- Las reglas que limitan el número de farmacias con posibilidad de operar dentro de un área geográfica específica o por número de habitantes. Por ejemplo, en Hungría el umbral se ubica alrededor de 5,000 habitantes.
- El control del Estado, como en el caso de Suecia, donde la distribución ha sido controlada mediante la empresa Apoteket desde 1970. La apertura de una farmacia privada puede resultar un delito, como se demuestra el proceso judicial que se entabló contra la compañía sueca Bringwell International, que comercializaba los productos Nicorette.
- Las regulaciones correspondientes a la entrada directa en el informe de 2003 de la Oficina de Comercio Justo del Reino Unido (UK Office of Fair Trading). Las regulaciones de entrada para las farmacias se comenzaron a aplicar en 1987 en Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte a fin de contener el costo creciente del Sistema Nacional de Salud. Las regulaciones contemplan la evaluación oficial de la conveniencia de establecer nuevas farmacias, de las reubicaciones y del cambio de propietario.

A pesar de que una de las justificaciones para regular la ubicación de las farmacias es la prestación universal del servicio, las restricciones podrían impedir la competencia. Incluso en casos en los que se regula el precio de los fármacos, estas restricciones podrían afectar la competencia en el sentido de su incidencia sobre la variedad y la calidad del servicio. En Alemania, donde se ha eliminado un gran número de restricciones, algunos estudios han destacado un mayor nivel de competencia en los servicios prestados. De acuerdo con lo que concluye el informe OFT (2003), la eliminación de las restricciones a la entrada al mercado de farmacias comunitarias ofrecería un mayor número de opciones, beneficios derivados de un mayor nivel de competencia y mejor acceso a los servicios farmacéuticos.

3. La legislación australiana de conversión digital de 1998 impedía la entrada de nuevos transmisores comerciales hasta 2006. La medida tenía el propósito de facilitar a las estaciones comerciales ya establecidas su conversión de transmisión televisiva análoga a digital. Este tipo de regulaciones resulta en desventajas para las nuevas empresas que, incluso si se les permite entrar al mercado más adelante, tendrán que comprar su espectro de transmisión en subastas.

4. El Informe de la Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos (U.S. General Accounting Office Report 2004) describe la forma en la que, conforme con el nuevo acuerdo de cielos abiertos, las restricciones para el número de líneas aéreas autorizadas para operar serían pocas o nulas, así como tampoco habrá restricciones a los mercados que podrán atender las aerolíneas. El acuerdo anterior contemplaba limitaciones al número, origen, origen destino final de vuelos entre la Unión Europea y Estados Unidos y su origen y destino. Por ejemplo, Air France tenía la posibilidad de ofrecer vuelos entre Francia y Estados Unidos, pero no desde Frankfurt a Estados Unidos, y lo mismo sucedía para las líneas aéreas de Estados Unidos. El nuevo acuerdo de cielos abiertos fue diseñado para reducir estas barreras a la entrada.

5. Como se destaca en Terzic, Wurm y Dietrich (2000), la ley alemana de energía de 1998, eliminó las franquicias exclusivas que limitaban la entrada en los mercados de suministro de energía y de gas natural. Con la nueva ley se abrió a la competencia el mercado al menudeo para ambos tipos de energía. Los consumidores alemanes, que en alguna época pagaban los precios más altos de Europa, además de observar un incremento en la competencia, se han visto beneficiados con un mejor nivel de servicio y una reducción en los precios.

6. Las leyes que afectan la entrada de empresas a los mercados y que tienen el potencial de llevar a pérdidas de competencia, con las implicaciones que ello conlleva para la innovación y el crecimiento del sector comercial al menudeo, son omnipresentes en muchos países. Por ejemplo:

- Bertrand y Kramarz (2002) muestran que las regulaciones que inciden sobre el establecimiento y tamaño de los grandes comercios al menudeo resultaron en barreras a la entrada que han afectado el crecimiento de este sector en Francia, resultando en menores incrementos en el empleo.
- En un gran número de países europeos, como España, Francia, Italia y los Países Bajos, entre otros, se imponen límites a las horas de operación de los comercios al menudeo. Las leyes tributarias y de planeación están diseñadas para proteger a los pequeños comercios familiares de barrio. Aunque este tipo de negocios ofrecen servicios más inmediatos por su cercanía, las reglas que los protegen impiden que los comerciantes (grandes y pequeños) presten mejores servicios y contribuyan a incrementar el empleo, efectos que se observarían si las horas de apertura fueran más amplias. El informe de la OCDE fechado en 1997 comenta los problemas de competencia que genera este tipo de regulaciones.

En países como Japón, donde se han relajado regulaciones similares, se ha observado un crecimiento significativo de este sector. La Ley del Comercio al Menudeo a Gran Escala fue promulgada en Japón en 1974 con la finalidad de proteger a los pequeños comerciantes independientes. En tres revisiones a la misma, durante los años noventa se relajaron las restricciones originales. El número de solicitudes para abrir grandes comercios pasó de 794 en 1989 a 1667 en 1990, con un máximo de 2269 en 1996.

A pesar de que se pueden argumentar varias justificaciones alegando el interés público

en el caso de la regulación en el sector al menudeo, tales como las relacionadas con la protección de los pequeños comercios, estas regulaciones deberían evaluarse en términos del daño que puedan infligir a la competencia y al crecimiento económico.

7. En agosto de 2005, la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC por sus siglas en inglés) de Estados Unidos votó para eliminar las regulaciones que exigían que los prestadores de servicios de telecomunicaciones, como las compañías regionales Bell, compartieran con empresas competidoras sus conexiones de banda ancha (Digital Subscriber Band, DSL). Este nuevo fallo de la FCC ubica la regulación relacionada con las DSL en los mismos términos que el servicio de cable por módem. La FCC justificó el cambio de reglas argumentando que las disposiciones que obligaban a las empresas establecidas a compartir sus redes con nuevos competidores las desalentaban en cuanto a realizar inversiones en nuevos productos y ofrecer nuevos servicios. Por otro lado, los grupos de consumidores argumentaron que el mercado tendría un menor nivel de competencia y que los clientes de la modalidad DSL tendrían menos opciones, el servicio se deterioraría y se verían obligados a pagar mayores precios.

Aunque en muchos casos resultara razonable la justificación original que aduce al interés público, también es importante recordar que las regulaciones impuestas con estos fines pueden tener efectos negativos en el bienestar del consumidor y retrasar el crecimiento y el desarrollo de los mercados en el largo plazo. Así, es necesario evitar imponer limitaciones a la entrada, en especial las basadas en la regulación de la estructura de mercado. Sin embargo, las regulaciones tales como las basadas en consideraciones de zonificación podrían ser consideradas como razonables en algunas circunstancias. En el caso de los monopolios naturales y donde existan consideraciones relacionadas con la prestación universal de servicios, es preferible que los derechos exclusivos no sean parte del acuerdo. En caso de serlo, deberán sujetarse a revisiones y modificaciones a medida que cambien las circunstancias y las condiciones del mercado. En casos en los que los países imponen restricciones a la entrada con base en consideraciones de estabilidad – como en el caso de los mercados financieros y de la industria bancaria – las medidas deben de ser claras y transparentes y deberá aplicarse el principio de restricciones mínimas. Dado el potencial de enfrentar efectos negativos de consideración, los reguladores deberán analizar a detalle cada regulación que resulte en limitaciones explícitas a la entrada.

#### 4.1.2. *Otorgamiento o extensión de derechos exclusivos*

Los gobiernos otorgan derechos exclusivos relacionados con ideas, producción de bienes y su compra así como con prestación de servicios a las empresas en una gran variedad de ámbitos. Por ejemplo:

- Un mecanismo común en los mercados de tratamiento de desechos sólidos para su recolección en los mercados locales consiste en el empleo de una empresa privada a la que se otorgan los derechos exclusivos de esta actividad;
- Desde tiempo atrás, los mercados de suministro de electricidad, gas natural, telecomunicaciones, agua, servicios postales y ferrocarriles, han obtenido estatus de monopolios legales – o derechos exclusivos – para prestar sus servicios;
- En una gran variedad de mercados y de países, los organismos gubernamentales a nivel local, regional o nacional tienen la facultad de establecer contratos que otorgan derechos exclusivos a compañías privadas para la prestación o producción de bienes y servicios específicos. Esto se puede presentar en el caso de contratos de defensa nacional y suministro de insumos, entre otros.

Las motivaciones para otorgar o ampliar la exclusividad de derechos son múltiples y abundantes. En algunas industrias, una de las razones para otorgar la aprobación de un monopolio legal (o el otorgamiento de derechos exclusivos) se relaciona con las economías de escala que surgen de la generación de altos costos indirectos. Con el tiempo, a medida que los mercados y la tecnología han evolucionado, en muchos países se han de-reglamentado los sectores, se han privatizado las compañías de propiedad del Estado y se ha permitido la competencia. Asimismo, el empleo de enfoques reglamentarios más sofisticados ha permitido identificar factores específicos en industrias caracterizadas por monopolios naturales y su separación de otros elementos (tanto hacia arriba como hacia abajo en la cadena de suministro) que tienen potencial competitivo. Los receptores de los derechos exclusivos para la producción de bienes o prestación de servicios obtienen un poder de mercado significativo. En el caso de los monopolios naturales, en las industrias de prestación de servicios públicos, el problema se mitigó mediante regulaciones basadas en precios o tasas de retorno.

La justificación para otorgar patentes es clara pero, en años recientes, un tema que ha generado debates e inquietud se relaciona con el “plazo” de las patentes. Por ejemplo, en el caso de las empresas farmacéuticas se ha intentado activamente ampliar los plazos de las patentes. Al ampliar los plazos de protección de las patentes se enfrentan desventajas importantes:

- Se amplía el periodo durante el cual los consumidores pagarán precios más altos;
- La lucha denodada de los titulares de las patentes por ampliar su plazo impone fuertes costos (como los de litigio) a las empresas que podrían ingresar al mercado – como las de fabricación de medicamentos genéricos – lo que podría reducir la probabilidad de registrar nuevos ingresos al mercado. Los efectos adversos para la competencia en el largo plazo podrían ser importantes.

Aunque la aprobación para establecer monopolios legales tenía una justificación válida, la literatura sobre los efectos de la regulación muestra que existían deficiencias importantes relacionadas con la falta de innovación, la ineficiencia en la producción y la adopción de nuevas tecnologías, dañando el crecimiento a largo plazo de estas industrias. En otros casos, en las instancias en las que los gobiernos otorgan derechos exclusivos, los pros y contras de ello son mixtos y lo óptimo es evaluar caso por caso. En el ejemplo sobre el tratamiento de desperdicios sólidos comentado arriba, los gobiernos están dándose cuenta que pueden permitir la competencia en estos mercados y que ello tiene efectos benéficos; véase el informe de la OCDE (2000) sobre los experimentos en Finlandia. En muchos casos, es posible eliminar los derechos exclusivos otorgados por el gobierno mientras que se mantiene a la vez una vigilancia cercana de estos mercados.

En el Recuadro 2 se presentan ejemplos y comentarios sobre los derechos exclusivos y algunos de los efectos adversos que pueden surgir de su otorgamiento.

#### **Recuadro 2. Otorgamiento o extensión de derechos exclusivos**

1. En Australia Occidental, las Regulaciones sobre los Derechos de Agua e Irrigación (Construcción y Alteración de Pozos) de 1963 otorgaban derechos exclusivos a la Comisión de Aguas y Ríos para instalar, reparar y probar medidores de agua. En 2000, el gobierno modificó la regulación para eliminar el derecho exclusivo de la Comisión de Aguas y Ríos para instalar, reparar y probar los medidores de agua, destacando que dañaba a la competencia.

2. Una industria con un número significativo de solicitudes de “ampliación” de plazos de patentes es la farmacéutica. La ampliación de la protección que otorga una patente puede, en muchos casos, tener un impacto desfavorable para la competencia.

- El Prozac (un antidepresivo) fue patentado en 1977 y lanzado al mercado en 1987. Es uno de los medicamentos de mayor venta en la historia del sector. Eli Lilly peleó durante cinco años en los tribunales para ampliar su patente del Prozac, perdiendo

la batalla. La empresa Barr Laboratories, que se oponía a la ampliación, con Dr. Reddy's Laboratories, Teva Pharmaceuticals, Geneva Pharmaceuticals y Pharmaceutical Resources podían producir una versión genérica por una fracción del costo original. Se estimó que una vez que los genéricos entraran al mercado, el precio de la cápsula de 20 mg caería de más de US\$2.00 (la versión de marca de Eli Lilly) a menos de US\$0.50 por píldora en el genérico.

- Es común solicitar la ampliación de un plazo de patente. Por ejemplo, en Japón, se presentaron 20 nuevas solicitudes de ampliación de patentes, de las cuales 16 correspondían a la industria farmacéutica. En este sentido, Merck, Sharp & Dohme obtuvo una ampliación de cinco años para sus tabletas Maxalt, que se utilizan en el tratamiento de la migraña (la patente ahora vencerá en enero de 2017). Fuente: Diario Japonés de Patentes, 25 de mayo de 2005.

3. En Brasil, un invento patentado debe fabricarse en territorio brasileño para que el titular de la patente conserve los derechos exclusivos asociados con una patente brasileña. En algunos sectores, como el farmacéutico y el de biotecnología, las plantas de manufactura representan inversiones costosas, por lo que parecería poco realista esperar que una empresa construya una fábrica en cada país. Esto puede tener efectos negativos para la competencia en varios sectores.

4. En 1997, Ferrovías, una compañía colombiana propiedad del Estado, estableció un contrato exclusivo con una empresa (Drummond) para transportar carbón durante todos los años por un período de 30 años. El contrato condicionaba la transportación del carbón de otras empresas a la aprobación previa de Drummond. La superintendencia colombiana revisó la conducta y encontró que el contrato era discriminatorio y limitaba la competencia. Este ejemplo de obligación al cumplimiento de la ley de competencia presenta evidencia de los efectos dañinos que implica el otorgamiento de contratos de exclusividad.

5. Algunas veces los gobiernos pueden suspender los monopolios del Estado pero crear estructuras privadas. Los gobiernos tienen que resistirse a la tentación de conseguir un precio más elevado a corto plazo a expensas de crear un derecho exclusivo que ocasiona un mucho mayor daño a sus consumidores y un crecimiento económico a mediano y largo plazo. Por ejemplo, en Jamaica, la compañía de telecomunicaciones se privatizó con el otorgamiento de derechos exclusivos por un plazo de 25 años.

6. Como se destacó en Goodwin (2001), en un caso analizado por el Tribunal Europeo de Justicia en 2000, las regulaciones del municipio de Copenhague otorgaban derechos exclusivos para limitar el número de plantas autorizadas para procesar desechos tóxicos de construcciones dentro del municipio. Al garantizar una cantidad determinada de desperdicios para un número limitado de plantas, las regulaciones buscaban fomentar inversiones en la construcción de plantas procesadoras que generen mejores materiales reciclados. A pesar de estar equipadas para desempeñar esta función, las regulaciones impedían que las plantas de reciclaje de Copenhague procesaran los desperdicios de las construcciones.



La evidencia es creciente en torno a que, en ciertas zonas, el otorgamiento o la ampliación de los derechos exclusivos no necesariamente mejora el bienestar. Por ejemplo, dado el creciente sector de genéricos en la industria farmacéutica, es necesario analizar en detalle las ampliaciones en el plazo de las patentes. Sin duda, se presentarán casos en los que deberá otorgarse la ampliación, como cuando el proceso de aprobación regulatoria lleva un tiempo tal que, en efecto, reduce el plazo de la patente. En algunos casos más, los titulares de las patentes podrían buscar activamente la ampliación de los plazos, imponiendo altos costos a sus rivales fabricantes de genéricos. Algunas empresas establecidas en el mercado tienen la capacidad de asumir estos costos y soportar largos periodos de litigio, mientras que sus rivales no necesariamente están en condiciones de hacerlo. En estos casos, el otorgamiento de una ampliación podría negar a los consumidores el acceso a medicamentos genéricos más baratos, con una considerable pérdida de bienestar. En otros ámbitos, como el de recolección de desperdicios, las contadas experiencias con relación al aumento de la competencia en los mercados muestran ganancias notables en los renglones de calidad de los servicios prestados y los precios. En general, el otorgamiento o la ampliación del plazo de derechos exclusivos deben de analizarse con cuidado, pues tiene el potencial de reducir significativamente la competencia

4.1.3. *Regulaciones sobre el flujo interestatal (o internacional) de bienes, servicios, capital y trabajo*

Las regulaciones internas de un país con respecto al flujo de bienes y servicios ha sido una característica común en muchos países. En este sentido, el movimiento de bienes entre diferentes regiones y estados de un país se ha sujetado al pago de cuotas desde hace tiempo. Aunque muchas de estas restricciones se han eliminado con el tiempo, aún persisten casos en los que siguen presentes. Los argumentos para imponer este tipo de reglas son diversos, como:

- Proteger de la competencia a los comercios estatales o regionales;
- Debido a que las vialidades en una región o un estado normalmente son responsabilidad del gobierno local, se imponían regulaciones e impuestos de acuerdo al peso de los bienes y el tamaño de los camiones de otras regiones y estados que circularan en la zona de referencia;
- Protección del consumidor. Por ejemplo, al aprobar leyes impidiendo la venta de alcohol de otros estados o regiones en un estado específico o la transportación de alcohol a través de un estado o dentro de este.

Las regulaciones que restringen el flujo geográfico de bienes pueden asumir formas explícitas, como las prohibiciones directas a la compra de bienes y servicios de fuera del estado o la región. Por ejemplo:

- El estado de Florida en Estados Unidos ha impuesto restricciones a los envíos de vino entre estados. Por ejemplo, una persona no puede comprar vino en otro estado y hacer que lo envíen a su domicilio en Florida, o pertenecer a clubes de vino en otros estados y hacer que lo entreguen en su domicilio. De acuerdo con la ley de Florida, ambos casos se consideran como un delito. Giachino (2000), sugiere que las regulaciones de este tipo a menudo se imponen para otorgar privilegios especiales y protección a los comerciantes y distribuidores del estado.

Asimismo, las regulaciones pueden asumir otras formas, como lo son los impedimentos al flujo de bienes, incluyendo la imposición de gravámenes al comercio interregional. Por ejemplo:

- Goodpaster y Ray (2000) destacan que Indonesia contaba con un gran número de regulaciones e impuestos al transporte interregional de mercancías agrícolas. La Ley 18 (1997) redujo las distorsiones, lo que llevó a un incremento en el comercio interregional. Sin embargo, el estudio destaca que muchas de las restricciones implícitas o explícitas se presentaron de nuevo en zonas como la de Sulawesi del Sur. Entre estas restricciones se encuentran las que impone el departamento local de transporte en lo que concierne el peso de los bienes movilizados en camiones. Entre las consecuencias de estas regulaciones destaca el acoso al que las autoridades locales recurren para obtener pagos de los conductores de camiones. El resultado final de estas barreras al flujo de bienes se ha reflejado en los precios más bajos que obtienen los agricultores y en la obstaculización al crecimiento y al desarrollo de los mercados locales y regionales.

En el Recuadro 3 se presentan algunos ejemplos de los distintos tipos de impedimentos a la competencia que pueden generarse mediante la imposición de regulaciones al flujo de bienes y servicios.

**Recuadro 3. Flujo de bienes, servicios y capital**

1. La Ley Jones de Estados Unidos impone restricciones a los barcos de carga entre

dos puertos de este país. La legislatura del estado de Maine solicitó al Congreso derogar a esta regulación, pues representa un serio impedimento al comercio y a la posibilidad de que este estado desarrolle plenamente la capacidad comercial de sus puertos. Asimismo, argumentaron que, en un mercado cada vez más globalizado, ya no tiene sentido imponer restricciones a la nacionalidad de los armadores y dueños de un navío.

2. En el pasado, India impuso regulaciones al movimiento de granos alimentarios agrícolas entre diferentes estados. Las autoridades gubernamentales limitaron el flujo entre estados por medio de órdenes notificadas, imponiendo restricciones a la libre circulación de bienes. Aunque en 1993 el gobierno central decidió tratar a todo el país como si fuera una sola zona alimentaria para facilitar el flujo de productos agrícolas, Wadhwa (2001) señala que algunos estados continuaron aplicando controles, al menos, informales, que obstaculizaban el libre movimiento de bienes agrícolas entre estados.

- Una práctica común que aplican los funcionarios locales en las fronteras entre estados consiste en detener y revisar los camiones que transportan mercancía. Con la excusa de realizar verificaciones de rutina, los camiones pueden quedar detenidos por días enteros. Esto tiene un alto costo para los comerciantes privados. En las zonas en donde se cosecha trigo en exceso, como el Punjab, Haryana y Uttar Pradesh Occidental, se han impuesto limitaciones informales, de modo a que los agricultores pierden el derecho de vender su mercancía a cualquiera que ofrezca mejores precios, lo que le da a la regulación gubernamental un poder de extorsión.

3. En la mayoría de los países, una fracción substancial de los bienes se transportan en camión. En muchos casos, las restricciones se imponen a la operación de los camiones. Las justificaciones son diversas, incluyendo la congestión urbana y el control de la contaminación, entre otras. Aunque algunas de las justificaciones y limitaciones que se imponen parecen tener relevancia, resulta importante reconocer que las restricciones a las operaciones de camiones pueden llevar a un menor flujo de bienes, a la separación de los mercados y a un daño a la competencia. A continuación se presentan dos ejemplos al respecto:

- La Autopista A12 es una importante ruta comercial entre Alemania e Italia. La región del Tirol puso en marcha una prohibición a los camiones pesados por razones ambientales (que se centraban en el mejoramiento de la calidad del aire). El Tribunal Europeo de Justicia (caso C-320/03) falló que la prohibición de circulación de camiones pesados en una vialidad tan crucial constituye una restricción ilegal al libre movimiento de bienes.
- Anteriormente, los Estados miembros de la Unión Europea imponían diferentes restricciones de circulación para los camiones pesados durante los fines de semana y los periodos vacacionales. Por ejemplo, el Sindicato Internacional de Transportación Terrestre argumentó que la divergencia en estas restricciones se tenía consecuencias importantes para el comercio dentro de un Estado miembro, al igual que en la Unión Europea en general, solicitando la armonización de las

reglas.

4. En muchos países se establecen (o se han impuesto) barreras a la movilidad de la preparación profesional, lo que impone restricciones en el mercado de servicios profesionales. Aunque los Estados miembros de la UE aplicaban antes reglas fragmentadas, una nueva directiva de la Unión Europea, bajo el “principio de reconocimiento mutuo”, impulsa al reconocimiento de la preparación entre Estados miembros. El relajamiento de estas restricciones permitirá un mayor flujo de servicios profesionales, con los beneficios que esto implica para los consumidores en términos de la oferta de una mayor variedad de servicios y el potencial de observar una reducción de precios. En Estados Unidos, los diferentes estados requieren la presentación de pruebas de certificación, por ejemplo, en el caso de los abogados y los médicos. Esto impone restricciones al flujo de profesionales médicos y legales entre estados, lo que podría dañar la competencia.

Resulta importante reconocer que el libre flujo de bienes, servicios y capital entre regiones de un país es esencial para que los consumidores obtengan los beneficios que genera la competencia y las empresas tengan acceso a mercados más amplios en los cuales vender sus productos y crecer. Estos beneficios corren el riesgo de perderse si las regiones o los estados de los países imponen regulaciones al flujo de bienes y servicios. Lo anterior implica que las propuestas de regulaciones que restrinjan el flujo de bienes y servicios deberán analizarse cuidadosamente y evaluándose los costos y beneficios esperados, al igual que el impacto competitivo. Como principio general, estas restricciones deberían de quedar eliminadas.

#### **4.2 Reglas o disposiciones que limitan la capacidad de los proveedores para competir**

Los gobiernos y las organizaciones profesionales tienen la capacidad de imponer regulaciones que algunas veces tienen el efecto de reducir la intensidad de la rivalidad entre empresas en un mercado o el potencial de incrementar los precios y llevar a una menor variedad y calidad de bienes y servicios. Entre los ejemplos de este tipo de propuesta vale la pena mencionar las siguientes:

- Limitar la libertad de las empresas para promoverse o comercializar sus productos.
- Establecer normas “indebidamente estrictas” para la calidad de los productos o servicios que terminen por aventajar a algunos proveedores sobre otros o que superan el nivel que un gran número de consumidores bien informados elegiría;

- Elevar de manera significativa los costos de algunos proveedores con respecto a otros como, por ejemplo al tratar a los operadores actuales en el mercado de manera diferente con respecto a los nuevos;
- Controlar o influir de forma substancial en los precios de venta de bienes o servicios.

Como se destaca más adelante en los ejemplos y los comentarios específicos, las motivaciones detrás de estas regulaciones normalmente tienen algún fundamento positivo en el ámbito económico o social. El objetivo en este caso no consiste en cuestionar estas motivaciones, sino más bien en realizar un análisis detallado del impacto potencial adverso que estas regulaciones podrían tener sobre el grado de competencia en los mercados y analizar si se podrían diseñar restricciones de diferentes maneras, a fin de minimizar la pérdida de bienestar del consumidor que podría resultar de enfrentar mayores precios y menor variedad y calidad de los productos.

#### 4.2.1. *Regulaciones relacionadas con la publicidad y la comercialización*

La publicidad que hacen las empresas puede contribuir a difundir información acerca de las características, calidad, mejoras y precio de los productos existentes, al igual que sobre la presentación de nuevos productos. En términos generales, la publicidad puede desempeñar un papel muy importante, al informar a los consumidores para que tomen mejores decisiones de compra. Las empresas se anuncian en diferentes medios, como en la televisión, la radio, los periódicos y revistas y, con frecuencia creciente, el Internet. Otras formas de publicidad incluyen los anuncios en las vitrinas de los comercios, los paneles profesionales en lugares de negocios y la distribución de folletos (o material impreso). Por último, se ha observado una tendencia reciente hacia la publicidad dirigida directamente (o comercialización) al consumidor, mediante la cual las empresas utilizan los teléfonos, correos electrónicos y faxes para distribuir información. La publicidad se puede dividir en dos tipos principales, la comparativa y la no comparativa.

- *La publicidad comparativa* tiene como objetivo exaltar las virtudes del producto en venta por parte del anunciante en comparación con su(s) competidor(es). Las comparaciones pueden ser muy específicas, destacando, por ejemplo, las diferencias técnicas. También pueden ser generales y más subjetivas. La publicidad comparativa también puede presentar comparaciones de precios entre el producto del anunciante y sus competidores. Por ejemplo, un fabricante de automóviles puede anunciar y

hacer afirmaciones acerca de la mayor seguridad que ofrecen sus autos con respecto a la competencia, citando estudios científicos de pruebas de choques. Un productor de bebidas gaseosas podría anunciar que su bebida tiene mejor sabor que la de la competencia, en base a encuestas realizadas entre consumidores.

- La *publicidad no comparativa* tiene el propósito de destacar las características del producto del anunciante. Entre estas se puede incluir la calidad, las características del producto y los precios. En este tipo de publicidad no se realizan comparaciones con los productos de la competencia. Por ejemplo, un fabricante de automóviles podría anunciarse simplemente destacando las virtudes de sus autos o indicando los precios de sus modelos.

En muchos países se imponen regulaciones a la publicidad y la comercialización de diversos productos y servicios. Estas restricciones pueden tomar una serie de formas y se observan variaciones significativas entre países y productos dentro de los países mismos. En el Recuadro 3 se presentan ejemplos ilustrativos de las restricciones a la publicidad y las estrategias de comercialización. A continuación se presentan también comentarios sobre algunos de estos temas.

- *Publicidad comparativa:* En varios países se imponen restricciones a la publicidad comparativa –ya sea centrada en las características o los precios de los productos – en el sentido de permitir las siempre y cuando las afirmaciones que se hagan estén validadas por una autoridad independiente. Un tema de importancia con respecto a la publicidad comparativa se relaciona con la validez de las afirmaciones y las promesas que se hacen con respecto a los productos. En este caso, es posible que el consumidor cuente con poca información o capacidad para verificar si las afirmaciones que se hacen son precisas. Por ello, resulta necesario que exista un organismo que trate con las quejas de los consumidores. De hecho, en muchos países existen leyes sobre la publicidad engañosa. Al observar el panorama desde una perspectiva más general, las restricciones injustificadas a la publicidad comparativa pueden privar al consumidor de información útil acerca de las diferencias en la calidad de los productos, sus atributos y los precios que ofrecen otros proveedores.
- *Publicidad no comparativa:* En algunos países, por ejemplo, no se permite que las compañías farmacéuticas anuncien sus productos. Lo mismo

sucede con los anuncios de productos alcohólicos y de tabaco. De igual manera, se han impuesto restricciones estrictas o prohibiciones a los anuncios de diversas profesiones, como la arquitectura, la práctica legal, los veterinarios y los médicos. En el caso de la industria farmacéutica, una de las justificaciones para imponer estas restricciones es que el hecho de permitir que estas compañías se promocionen podría llevar a una mayor demanda por medicamentos inducida por la publicidad, en parte debido a que las personas no familiarizadas con el tema no tendrán la capacidad para comparar y contrastar adecuadamente los diferentes productos. Otra razón que se aduce es que la publicidad puede contribuir a manipular los temores del consumidor. El mayor uso de fármacos resultante podría ser negativo para la salud y reducir la capacidad de contención de los costos de los servicios de salud. En el caso del alcohol, las regulaciones se justifican sobre la base de que el alcohol tiene efectos potenciales adversos para la salud, y la publicidad resulta en que los consumidores establezcan una asociación positiva con sustancias que, al consumirse en exceso, pueden resultar peligrosas. Las restricciones a la publicidad en los gremios profesionales surgen principalmente de las limitaciones que imponen las organizaciones profesionales mismas. Aunque los gremios profesionales podrían tener un sustento sólido para imponer las restricciones, estas pueden reducir innecesariamente la intensidad de la competencia y dañar el bienestar del consumidor. Sin embargo, en un contexto más amplio, las restricciones a la publicidad no comparativa podrían obstaculizar la difusión de información valiosa sobre la calidad y los atributos de un producto.

- *Tamaño, medio y horario de la publicidad:* En el caso de los licores, por ejemplo, aunque pueden anunciarse en revistas especializadas existen fuertes restricciones a la publicidad en medios masivos, como la televisión. Muchos países limitan incluso el espacio que puede asignarse en las revistas a los anuncios de licores. Algunos países permiten que los licores se anuncien únicamente en horarios nocturnos. El propósito central de la imposición de regulaciones sobre el tamaño, medios y horarios de la publicidad se centra en minimizar la visibilidad de productos que se considera que tienen efectos negativos para segmentos de la población como los menores o por que se relacionan con inquietudes correspondientes a la salud.

- *Comercialización dirigida directamente al consumidor:* Con frecuencia creciente los países están imponiendo prohibiciones o aplicando regulaciones estrictas a la comercialización directa de productos al consumidor, ya sea por medio de correo electrónico, fax o teléfono. En general, tanto las compañías grandes como las pequeñas y las personas auto empleadas recurren a estos medios para anunciar sus productos y servicios. Un elemento que ha impulsado este tipo de publicidad es su costo relativamente menor, en comparación con la publicidad por televisión o revistas especializadas. Este tipo de publicidad directa también puede resultar preferible para muchas compañías, en términos de su capacidad para llegar a su público objetivo. Una de las mayores desventajas de este tipo de estrategia se relaciona con la invasión a la vida privada. Existen personas que preferirían no soportar el bombardeo de llamadas telefónicas de los representantes de servicios de telemarketing. Del mismo modo, las empresas no desean recibir faxes de compañías que anuncian sus productos y servicios. Por último, los correos electrónicos que no están relacionados con cuestiones laborales pueden ser considerados como un obstáculo a la productividad en el lugar de trabajo, y podrían obstruir los sistemas de correo electrónicos y dañar sus computadoras. No obstante, la imposición de restricciones innecesariamente limitantes o prohibiciones francas a la comercialización directa podría tener un gran efecto adverso. Esto es porque podría convertirse en el canal preferido para que se promuevan muchas pequeñas empresas y personas autoempleadas que, de otro modo, no lo harían debido a los altos costos que esto implica. En general, aunque es necesario regular la comercialización directa hasta cierto punto como, por ejemplo, para evitar pérdidas de productividad en el trabajo debido a la recepción de faxes y correos electrónicos no solicitados, se requiere adoptar un enfoque más equilibrado a fin de permitir que las empresas pequeñas y los autoempleados puedan promoverse, obteniendo el éxito empresarial que esto conlleva.

Además de lo anterior, existen algunos problemas específicos que provienen de las diversas reglas que rigen la publicidad y la comercialización en el caso de los gremios profesionales. Algunas veces, existen leyes que permiten a una asociación profesional determinar las condiciones en las que ejerce su actividad. Cuando esto sucede, las asociaciones profesionales a menudo tienen incentivos para aprobar reglas que suprimen la competencia. Una forma de hacerlo reside en imponer restricciones a la publicidad. Estas restricciones funcionan como un disuasivo muy



eficaz en lo relacionado con proporcionar información que los consumidores encontraran valiosa, pues las asociaciones profesionales tienen la capacidad de restringir los derechos de ejercer una profesión cuando no se cumple con las reglas establecidas. En un análisis detallado de 17 estudios sobre publicidad, Stephen y Love (2000) concluyen que el incremento en la publicidad normalmente lleva a descensos en los honorarios que se cobran por servicios profesionales, lo que implica que las limitaciones a la publicidad en los gremios profesionales imponen barreras a la entrada y, por ende, a la competencia.

En el Recuadro 4 se presentan ejemplos y comentarios acerca de reglas y regulaciones específicas aplicadas a la publicidad y a la comercialización.

A pesar de que ciertos tipos de regulación relacionada con la publicidad contienen justificaciones importantes en términos del interés público, este tipo de restricciones tienen el potencial de reducir el flujo de información y de tener un efecto adverso sobre la competencia y el bienestar del consumidor. Las regulaciones a la publicidad también pueden contribuir a restringir la entrada de nuevas empresas al reducir su capacidad de crear conciencia de marca. Dado lo anterior, estas restricciones deberán minimizarse tanto como sea posible. A continuación se presentan algunas alternativas.<sup>8</sup>

#### *1. Regulaciones relacionadas con la publicidad comparativa.*

Como se comentó arriba, muchos países imponen fuertes restricciones a la publicidad comparativa. Una alternativa para ello consistiría en centrarse en la prevención de la publicidad engañosa. En algunos casos podría argumentarse que, en términos de la relación costo-beneficio y en la mayoría de los mercados, sólo puede justificarse la imposición de regulaciones en contra de la publicidad engañosa. Este objetivo se lograría al establecer un mecanismo mediante el cual los consumidores puedan presentar sus quejas y donde se impongan penas por presentar publicidad fraudulenta o engañosa. Por ejemplo, en Estados Unidos, el departamento de protección al consumidor de la Comisión Federal de Comercio evalúa las quejas con respecto a la publicidad fraudulenta. Este proceso permite que las empresas hagan afirmaciones sobre su producto y a la vez haya un mecanismo de control y contrapeso para proteger al consumidor.

---

<sup>8</sup>. Para una discusión útil del papel informal que desempeña la autoridad y los diversos aspectos del engaño en la publicidad, véase Rubin (2000).

#### Recuadro 4. Publicidad y comercialización

1. En una serie de países asiáticos se han impuesto (o aún persisten) reglas que limitan la publicidad, o la sujetan a condiciones marco específicas.

- Filipinas: no se permiten anuncios con publicidad comparativa directa.
- Tailandia: no se permite la publicidad comparativa y todas las afirmaciones deben de estar sustentadas.

2. En muchos países se presentan (o se han presentado) limitaciones importantes a la publicidad. Por ejemplo:

- La auditoría en Alemania, Bélgica, España, Francia, Luxemburgo y Portugal;
- Los arquitectos en Alemania, Grecia, Irlanda, Luxemburgo y los Países Bajos;
- La ingeniería en Luxemburgo;
- Los abogados en Grecia, Irlanda y Portugal;
- Los notarios en Alemania, Austria, España, Francia y Grecia;
- Los farmacéuticos en Austria, Francia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo y Portugal;
- Los contadores en Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Portugal.

Entre los ejemplos de estas prácticas destacan las restricciones a la publicidad en el gremio de la veterinaria en Italia, que impiden anunciar su nombre o su información de contacto en Internet a fin de ganar clientes. Un estudio del Centro de Investigación sobre Contabilidad y Auditoría de Maastricht concluyó que no se cuenta con evidencia de que las restricciones en las prácticas publicitarias por parte de auditores representen una contribución directa y positiva a la calidad de las auditorías. El estudio concluye que se observa evidencia convincente acerca de los efectos negativos de estas restricciones sobre la competencia al interior de la UE. El estudio recomendó la eliminación de las restricciones nacionales relacionadas con el ofrecimiento no solicitado de servicios y con la publicidad.

3. En Estados Unidos se ha incrementado la presión sobre las compañías farmacéuticas para reducir la publicidad dirigida directamente al consumidor de medicamentos que requieren receta médica por medio de la televisión, las revistas y otros medios. Los miembros del Senado de este país han solicitado a las compañías que esperen dos años antes de anunciar nuevos medicamentos. Por temor a la regulación, algunas empresas han comenzado a retrasar la publicidad de nuevos medicamentos. El tema central reside en si la publicidad de medicamentos lleva a prescripciones innecesarias y a mayores costos en los servicios de salud. Mientras que en Estados Unidos y Nueva Zelanda se permite la comercialización directa al consumidor, se prohíbe en la UE y en otros países. El Parlamento Europeo está considerando promulgar una legislación que imponga restricciones a la publicidad de cerveza. De promulgarse como ley, esta disposición prohibiría también que se anunciaran las cervecerías y cualquier efecto benéfico de la cerveza. El propósito central

de esta regulación se relaciona con la salud, y existen presiones de países como Suecia, que han insistido en limitar la publicidad de la cerveza (e imponerle mayores gravámenes). Aunque un consumo excesivo de cerveza sea probablemente dañino y los objetivos en el ámbito de la salud sean legítimos, aún resulta útil destacar que la legislación que limita la publicidad tiene el potencial de limitar también la competencia, por ejemplo, cuando afecta las posibilidades del consumidor de optar entre cerveza y vino tinto, con base en los beneficios para la salud que se asevera tener el vino tinto.

### 2. *Restricciones a la publicidad de servicios profesionales.*

En muchos países, se prohíbe o se imponen fuertes restricciones a la promoción de médicos y otros profesionistas. En muchos casos, estas restricciones son impuestas por las organizaciones profesionales respectivas, como las asociaciones médicas y legales. Si una asociación, organismo o consejo profesional tiene la facultad de ejercer control sobre el ejercicio de la profesión, este control no deberá incluir el derecho de restringir la publicidad veraz, excepto en el caso de que exista evidencia irrefutable de que esta pueda causar daño directo a los consumidores. El hecho de evitar la publicidad válida por parte de los profesionales muy probablemente puede llevar a una falta de competencia y a pagar mayores precios por estos servicios.<sup>9</sup>

### 3. *Comercialización directa al consumidor*

La comercialización directa ha aumentado de forma significativa durante los últimos años y los gobiernos están restringiéndola de manera importante. Sin embargo, algunas de las prohibiciones impuestas pueden ser dañinas, al afectar de manera desproporcionada a las empresas más pequeñas y a los autoempleados, que podrían optar por esta publicidad de bajo costo. Un enfoque menos restrictivo sería la de ofrecer a las personas una cláusula de rechazo. Así, podrían establecerse mecanismos mediante los cuales se añadieran número específicos de teléfono y de fax o direcciones de correo electrónico a listas para “no llamar” o “no enviar correo electrónico”. Parte de esta función puede cumplirse mediante filtros de Internet o a través de envío a correo chatarra, pero, en general, resulta difícil dar seguimiento a los responsables (a diferencia de las listas para no realizar llamadas telefónicas), implicando que una política para no enviar correo electrónico no sería eficaz. En

<sup>9</sup> Como reconocimiento de estos efectos adversos, la Ley de la Autoridad Italiana para la Competencia (4 de agosto, 2006, no. 248, Artículo 2), por ejemplo, ha eliminado las restricciones a la publicidad para los servicios profesionales. Ahora, los profesionistas pueden anunciar su preparación específica y su especialidad, además de las características y precios de sus servicios.

general, estas soluciones podrían permitir que las personas rechazaran esta publicidad si así lo decidieran pero al mismo tiempo se permitiría que las empresas –en particular las pequeñas – anunciaran legítimamente sus productos y servicios.

En pocas palabras, las regulaciones que limitan la publicidad y la comercialización deberían minimizarse, ya que estas actividades son medios importantes para la difusión de información. Si la publicidad es engañosa, a veces se imponen algunas normas que requieren la inclusión de información adicional. En algunos casos, sin embargo, sí podría justificarse la limitación de publicidad comparativa. Como ya se comentó, podrían imponerse algunos controles y contrapesos a la publicidad comparativa a fin de desechar la publicidad engañosa.

#### 4.2.2. *Reglas sobre el contenido y el establecimiento de normas*

Los mercados tienden naturalmente a la producción de bienes y servicios con características y calidades diferenciadas. Los consumidores tienden a preferir la variedad, lo que, además de la capacidad diferencial de pago, implicaría que los productores de bienes y servicios responden ofreciendo una gama amplia de opciones considerando la perspectiva de los atributos y la calidad del producto. Por ejemplo:

- El mercado de automóviles cuenta con una gran variedad de autos: por ejemplo, ofrece autos de gran tamaño y lujo y de mayor calidad que son muy costosos y más pequeños, de menor calidad relativa y de precio bajo. El mercado tiene una población de consumidores con distintas preferencias en términos de calidad y con diferentes niveles de ingreso, que determina su poder adquisitivo. En el mercado de automóviles algunos consumidores estarían satisfechos comprando autos de menor calidad relativa y de precio más bajo, mientras que otros preferirían los autos de lujo y de mayor precio;
- La industria de agua embotellada está mostrando un crecimiento acelerado a nivel mundial. En un mercado sin restricciones, la calidad del agua embotellada –medida, por ejemplo, por su contenido mineral– mostraría una gran variedad entre los diferentes proveedores (o marcas). Dado a que el costo de producir agua de mejor calidad (en términos de su contenido) es mayor, su precio también lo será. Debido a la variación en las preferencias, algunos consumidores elegirían tener acceso a un agua segura pero relativamente más barata, mientras que otros se inclinarían por el agua embotellada más cara y de mejor calidad.

Sin embargo, muchos de los productos y servicios están sujetos a regulaciones o normas de calidad sobre su contenido. Estas regulaciones tienen dos orígenes distintos:

- Los gobiernos a menudo establecen normas sobre el contenido o las características del producto, incluyendo normas mínimas de calidad. Esto puede presentarse en categorías diversas como:
  - Los alimentos y las bebidas, a los que las regulaciones pueden imponer controles de contenido y calidad. Los objetivos detrás de tales reglamentos normalmente se relacionan con valores nutricionales y de seguridad;
  - La programación televisiva, un caso en el que las regulaciones normalmente se enfocan con contenidos obscenos (como la pornografía o el lenguaje abusivo) o en productos indeseables (como alcohol o tabaco). Ciertos tipos de programación pueden prohibirse o limitarse a horarios específicos.
  - Los reglamentos que conciernen las construcciones comerciales y residenciales están diseñados para llevar los niveles de calidad más allá de un umbral determinado. La motivación típica está relacionada con normas de seguridad.
  - La contaminación ambiental se ha convertido en un tema de importancia en todo el mundo, y los gobiernos han impuesto lineamientos y normas para diversos tipos de sustancias que se pueden emitir en la atmósfera o descargarse en el agua.
  - La seguridad automotriz es un tema importante y los gobiernos, con el tiempo, han impuesto normas formales cada vez más estrictas, además de persuadir a las compañías, en relación a los mecanismos de seguridad que se deben incluir en los autos. Estas medidas comenzaron con los cinturones de seguridad, las zonas de compresión en la estructura, seguidas de las bolsas de aire en los asientos delanteros y, recientemente, un conjunto sofisticado y ampliado de bolsas de aire.
- Las organizaciones profesionales, como las del gremio legal, arquitectónico, contable y médico, tienen la posibilidad de imponer normas

mínimas de calidad y de certificación en lo relacionado con niveles educativos y de certificación profesional, entre otras. Un objetivo de las organizaciones reside en imponer estas reglas para lograr una mejor calidad de los servicios profesionales prestados y, en algunos casos, como el del gremio médico, también se relaciona con la seguridad y fiabilidad de la práctica.

A menudo es necesario establecer normas de calidad, con un claro fin de servir al interés público. Lo que resulta importante destacar es que, aunque muchos de estos objetivos son razonables, las reglas demasiado estrictas con relación al contenido y a la calidad mínima pueden chocar algunas veces con las preferencias del consumidor, que tienden a ser diversas. Las regulaciones que obligan a que la calidad alcance niveles indebidamente altos traen consigo la posibilidad de representar una desventaja para los consumidores que podrían preferir un producto o servicio de menor precio y menor calidad, como sería en el caso de los consumidores de menores ingresos. De más está decir que es necesario garantizar la seguridad de los alimentos y bebidas para su consumo. Sin embargo, llevar las normas de calidad y de contenido a niveles más altos de lo necesario puede ocasionar una reducción en la variedad que se ofrece a los consumidores y elevar los precios. Es claro que los reglamentos de vivienda y de construcción son necesarios y que están diseñados en busca de la seguridad. No obstante, si las normas son demasiado ambiciosas y se limita la oferta de superficies disponibles para la construcción, se podrían observar mayores precios en la vivienda, lo que podría resultar en nulo acceso al mercado para muchas personas de menores ingresos. Por otro lado, es necesario que el lenguaje indecente sea controlado en los medios, pero la imposición de restricciones al contenido de la programación televisiva, en especial si no están pensados a fondo o se interpretan de forma demasiado general, pueden dañar el bienestar del consumidor al reducir la variedad de la programación. Contar con automóviles más seguros es muy importante, pero la nueva generación de características de seguridad incrementa en miles de euros el precio final de un auto. Otra posible desventaja de las normas de seguridad “indebidamente estrictas” que impulsan los precios más allá de los umbrales deseables es que llevan a que muchos consumidores de ingresos bajos no se atrevan a pagar mayores precios y prefieran autos más antiguos (y más peligrosos) durante periodos más largos. Aunque resulta necesario mejorar las características de seguridad, también es útil evaluar los beneficios marginales que genera un nuevo reglamento de seguridad con respecto a los costos marginales.<sup>10</sup> Las regulaciones ambientales son necesarias,

<sup>10</sup> La seguridad del peatón es un tema importante en Europa y los requisitos futuros de seguridad en la UE probablemente exijan cambios de diseño para minimizar el

partiendo de la base de sus claros beneficios sociales en términos de aire y agua más limpios. Sin embargo, se necesita por lo menos evaluar las consecuencias económicas para consumidores y productores de la imposición de estas normas “excesivamente altas”.<sup>11</sup> Por último, aunque es obvio que los profesionistas como los médicos y los abogados necesitan estar preparados y es necesario garantizar las normas del ejercicio de una profesión, las organizaciones profesionales podrían establecer normas mínimas de calidad más altas que el nivel necesario de calidad. Como ha sido destacado por un número creciente de académicos, uno de los objetivos detrás de algunas de las restricciones impuestas por las organizaciones profesionales reside en establecer barreras a la entrada y reducir el nivel de competencia en el mercado a fin de aumentar sus ganancias.<sup>12</sup>

Aunque un buen número de estas reglas sobre contenidos y normas son necesarias, también es importante reconocer que pueden imponer grandes costos a las empresas, al igual que costos diferenciales, a medida que intentan reestructurar

---

daño cuando un automóvil atropella a un peatón. Las regulaciones indican varios objetivos específicos para impactos en las piernas y podrían obligar a realizar cambios de diseño y de características de seguridad en el extremo frontal de los autos. Como se destaca en Ogando (2003), los proveedores trabajan en diferentes tipos de sistemas desplegable para la seguridad del peatón: algunos elevarían la cubierta del motor en caso de choque mientras que otros buscarían añadir una bolsa de aire exterior. Las posibles regulaciones de la UE podrían tener un impacto en los costos significativamente adverso para todos los fabricantes de automóviles, pues deberán incurrir en costos adicionales, I&D y cambios en el diseño. Esto llevaría a incrementos marcados en los precios de los autos.

<sup>11</sup> Debido a la imposición de regulaciones ambientales más restrictivas, la industria global de papel y celulosa se vio en la necesidad de realizar una transformación considerable, incluyendo inversiones costosas en nuevas tecnologías para reestructurar sus procesos de producción y sus productos. Como lo destacó Panchapakesan (2003), el incremento en costos ha llegado a los \$30 por tonelada, en términos de costos fijos y de operación, para algunos tipos de papel. Una consecuencia negativa del incremento en costos fue que muchas plantas nacionales se cerraron, con la pérdida de empleos que ello implicó, cuando las compañías productoras de papel y celulosa de Estados Unidos construyeron nuevas plantas en otros países a fin de evitar algunas de las regulaciones.

<sup>12</sup> El estudio de Kleiner y Kurdle (2000) presenta información interesante. Por ejemplo, encuentran que las restricciones más fuertes al otorgamiento de licencias en la actividad odontológica no lleva a mejor salud dental (reflejada en menos caries), sino que más bien aumentan los ingresos de los dentistas.

sus procesos de producción y sus productos para cumplir con las nuevas normas. Por ejemplo, las empresas pueden verse en la necesidad de realizar nuevas inversiones y gastos en investigación y desarrollo (I&D) para desarrollar nuevos productos. De igual manera, como se comentó en párrafos anteriores, estos costos podrían incluir un considerable componente de costos hundidos, es decir, los que son irrecuperables si la compañía decide salir de la industria. La imposición de estos costos tiene el potencial de crear problemas para la competencia en el sentido de que algunas compañías podrían verse obligadas a salirse del mercado. Un resultado – no planeado, pero importante – podría ser que en el nuevo mercado que surja luego del cambio en la regulación exista menos competencia y, posiblemente, mayores precios. Por estas razones, sería útil por lo menos evaluar los beneficios y los costos de imponer normas más altas.

En conclusión cabe subrayar que al imponer regulaciones sobre normas, calidad o contenido, es importante debatir el nivel de la norma o la naturaleza específica del contenido que habrá de sujetarse a la regulación. Las normas impuestas a niveles “excesivamente altos” pueden tener consecuencias negativas de importancia en términos del bienestar del consumidor. Los costos adicionales que representa la aplicación de la norma excesivamente restrictiva deben considerarse cuidadosamente, pues la aumentación en costos que incurre un negocio normalmente se traduciría en mayores precios para los consumidores y en una reducción de la variedad de productos y de servicios disponibles. Al establecer reglas de contenido, estas deberán establecerse y aplicarse a contenidos muy específicos que se consideran dañinos. De lo contrario, podría darse una tendencia a aplicar la restricción de forma más generalizada, lo que podría llevar a una pérdida de variedad y a un daño a la competencia. En pocas palabras, se requiere equilibrar cuidadosamente las metas sociales legítimas implícitas en el establecimiento de normas más restrictivas y en las regulaciones de contenido, con los costos que traen consigo, entre los que destaca la pérdida de variedad y de competencia, a fin de determinar el impacto neto sobre el bienestar.

#### 4.2.3. *Cláusulas de derechos adquiridos*

Las cláusulas de derechos adquiridos se relacionan con situaciones en las que se permite que los negocios existentes (que ya participan en el mercado) continúen operando de acuerdo con las reglas antiguas, mientras que a las nuevas empresas se les sujeta a nuevas reglas. Aquí vale la pena considerar dos ejemplos:

- Durante décadas, se ha podido observar cómo la industria de papel y celulosa debe de cumplir con regulaciones ambientales cada vez más



rígidas. Una regla de derechos adquiridos sencilla es aquella en la que se le comunica a las plantas de producción existentes en un mercado un marco temporal dentro del cual tendrán que operar para cumplir con las nuevas normas contra la contaminación, mientras que cualquier planta nueva tendrá que cumplir con la regla recién impuesta. En el caso de la generación de electricidad y la industria química se presentan ejemplos similares.

- La construcción de nuevos edificios en zonas de alto riesgo telúrico debe de conformarse a normas de tolerancia considerablemente altas. De manera similar, los nuevos edificios de gran altura deberán instalar sistemas de aspersores para extinción de incendios. Normalmente, los edificios más antiguos están exentos de estas regulaciones.

La principal motivación detrás de este tipo de cláusulas de derechos adquiridos reside en que las nuevas regulaciones pueden imponer cargas de costos excesivas a las empresas que ya están dentro del mercado y que realizaron inversiones en plantas de producción, habiendo comenzado a operar en conformidad con las reglas más antiguas. Debido a que realizar cambios significativos en la estructura e instalaciones puede resultar prohibitivamente caro, puede eximirse a estas compañías u otorgarles un marco temporal especificado con anticipación para que cumplan con los cambios. Por ejemplo, si se obligara a los edificios más antiguos a cumplir con nuevas cláusulas en el caso de terremotos o a instalar sistemas de aspersores para extinción de incendios, estas construcciones se verían obligadas a enfrentar costos exorbitantemente altos en la mayoría de los casos, razón por la que no se les obliga a cumplir con las nuevas regulaciones. Por otra parte, la mayoría de las compañías fabricantes de papel y celulosa, con el tiempo, se han visto obligadas a cumplir con normas de control de contaminación más restrictivas. Las cláusulas de derechos adquiridos pueden ser muy diversas y complejas. Qué tipo de planta de producción debe de seguir estas cláusulas y durante cuánto tiempo varía considerablemente, y depende de la industria en cuestión, la naturaleza de la tecnología de producción y los costos de cumplir con las nuevas regulaciones.

#### **Recuadro 5. Cláusulas de derechos adquiridos**

1. En el caso de los generadores eléctricos que participan en el Esquema Europeo de Comercio de Emisiones de Gas de Efecto Invernadero, será crucial la asignación inicial de permisos de emisión de gas con efecto invernadero. Un aspecto importante de este esquema es la utilización de cláusulas de derechos adquiridos en los casos en los que la asignación de permisos se decide sobre la base de uno o más años previos de referencia. Aunque las

nuevas plantas generadoras serán más limpias, la introducción de limitaciones a las emisiones de gases con efecto invernadero por vía del sector energético de la Unión Europea tiene el potencial de sumar un costo adicional significativo a la generación de electricidad, incrementar sus precios, acelerar el cambio hacia el gas natural, con las serias consecuencias que ello representa para la factibilidad comercial de las estaciones eléctricas existentes.

2. En un estudio reciente de Stavins (2005) se analizó si la oportunidad de las inversiones en las plantas se vería afectada por la naturaleza de la disposición. Por su parte, en un estudio de varias industrias entre 1963 y 1992, se encontró que la *New Source Review* (Análisis de Nuevas Fuentes) de la *Clean Air Act* (Ley de Aire Limpio) de Estados Unidos deprimía de forma importante el establecimiento de plantas nuevas, manteniendo en uso las antiguas. En el sector de químicos orgánicos industriales, Becker y Henderson (2000) encontraron que las cláusulas de derechos adquiridos aplicadas a las plantas de generación contribuían a la degradación ambiental al elevar las tasas de supervivencia y al mantener en el mercado operaciones que de otro modo no serían rentables. También desaceleró las mejorías en la calidad del aire al prolongar las vidas de planta más antiguas y menos limpias. Los autores concluyeron que sería deseable adoptar una política más uniforme con respecto a la edad, a fin de impulsar las medidas de reajuste y otras actividades anticontaminantes para los emisores existentes de compuestos orgánicos volátiles (VOC, por sus siglas en inglés) y de NOx mucho antes en el proceso de diseño y aplicación de la regulación. En general, estos estudios subrayan que las cláusulas de derechos adquiridos crean barreras a la entrada de nuevas empresas, deprimen las nuevas inversiones y fomentan la ineficiencia.

3. El sistema actual de asignación de lugares controla los derechos de aterrizaje en la mayoría de los aeropuertos europeos, por lo que una aerolínea requiere un lugar de aterrizaje para una hora específica del día a fin de poder operar el vuelo que la solicita. Los lugares se asignan aplicando cláusulas de derechos adquiridos, por lo que las aerolíneas que utilizaron sus lugares el año anterior tienen el derecho de continuar haciéndolo en el año presente. Sin embargo, cabe subrayar que estas cláusulas se aplican con base a una regla de utilización, pues, en caso de no hacerlo, se pierde el derecho adquirido. Este sistema de asignación implica que las aerolíneas ineficientes y de alto costo tienen acceso a un aeropuerto aún si una aerolínea de bajo costo o una aerolínea nacional privatizada más eficiente tuviera la posibilidad de utilizar el lugar de manera más productiva. Por ejemplo, en su decisión de 2000, la Comisión Europea destacó que el dominio de British Airways en los mercados de transporte aéreo del Reino Unido se ha visto reforzado por la proporción substancial de lugares que mantiene en los aeropuertos relevantes y por el sistema de cláusulas de derechos adquiridos que existe en la actualidad (para mayores detalles, véase Brueckner, 2004). El control de los lugares de aterrizaje y las salas también ha sido un importante motivo de inquietud para la Oficina Federal de Aviación (*Federal Aviation Administration*) de Estados Unidos.

4. De igual manera, el Consejo Europeo de Cirujanos Cardiovasculares y de Tórax fue fundado en 1996 para establecer normas comunes para la cirugía torácica y cardiovascular y ser reconocido por la Unión Europea. De acuerdo con el Artículo 19 del Reglamento, los cirujanos con un ejercicio profesional de por lo menos cinco años a la fecha de la fundación del Consejo, con responsabilidad independiente y cumplimiento de otros criterios de selección, pueden ser reconocidos sin ser examinados. Los cirujanos tenían como límite el

mes de septiembre de 2001 para solicitar su membresía acogiéndose a la cláusula de derechos adquiridos.

5. En 1975, la Comisión de Valores y Bolsas de Estados Unidos (*U.S. Securities and Exchange Commission*, SEC) creó una nueva categoría regulatoria: la organización de calificaciones estadísticas con reconocimiento nacional (*Nationally Recognized Statistical Rating Organization*, NRSRO). Uno de los impactos de esta medida fue el de garantizar que las empresas menos competentes no se establecieran con el único fin de recibir pagos de parte de emisores de bonos a cambio de que se les asignaran buenas calificaciones. Esta clasificación de la SEC equivalió al otorgamiento de derechos adquiridos a las principales compañías calificadoras (Moody's, Standard & Poor's y Fitch). El organismo no ha aprobado el establecimiento de nuevas empresas en este sector desde 1992, y las nuevas se han consolidado con Fitch, dejando únicamente a las tres beneficiarias de los derechos adquiridos que existen hoy. Aunque existen unos cuantos calificadores de mercados específicos, la falta de la designación NRSRO es un impedimento para su expansión, así como a los nuevos ingresos al sector (véase White, 2001).

A pesar de que las consideraciones relacionadas con los costos para no obligar a las plantas más antiguas a adaptarse a las nuevas regulaciones sean una justificación económica legítima, resulta importante reconocer que las cláusulas de derechos adquiridos que imponen normas asimétricas a las plantas más antiguas en comparación a las nuevas, pueden llevar a costos considerablemente mayores para las nuevas empresas y requerir de nuevas inversiones de capital para las ya participantes. Dependiendo del grado al que se imponga la carga y la asimetría de costos, las regulaciones que utilizan cláusulas de derechos adquiridos pueden:

- Desalentar nuevas entradas;
- Debilitar la inversión nueva por parte de las empresas ya participantes en el mercado;
- Permitir la continuación de la producción ineficiente de plantas más antiguas e ineficientes.
- Llevar a precios más altos.

En el Recuadro 5 se presentan algunos ejemplos y comentarios acerca de las cláusulas de derechos adquiridos en diferentes mercados.

Por ejemplo, en circunstancias en las que se apliquen nuevas normas ambientales más estrictas, resulta inevitable la utilización de derechos adquiridos en cierta medida. Lo que resulta claro es que, cuanto mayor sea el nivel de aplicación

de las cláusulas – por ejemplo, en los casos en los que las empresas que ya participan en el sector no tienen la obligación de cumplir con las normas durante un periodo extenso – mayor será el potencial de observar asimetrías entre los participantes establecidos y las nuevas empresas, con el daño consecuente a los mercados. Además, resulta crucial destacar que las cláusulas de derechos adquiridos tienen la capacidad de deprimir las nuevas inversiones de capital de las empresas establecidas en el mercado, lo que tiene implicaciones para el crecimiento y la eficiencia de los mercados afectados en el largo plazo. Por ello, el tema central sería la estructura de las cláusulas de derechos adquiridos. A continuación se considera un escenario hipotético para comentar algunas alternativas.

La propuesta de legislación que se considera: establecer nuevas normas para las emisiones ambientales y permitir la aplicación de derechos adquiridos para todos los participantes ya establecidos durante un periodo de diez años. En este caso, la nueva norma de emisiones se tomará como dada al evaluar el impacto para la competencia.

Entre las opciones a considerar podrían mencionarse las siguientes:

1. Sería necesario considerar la opción de no utilizar cláusulas de derechos adquiridos en los casos en los que se determine relevante. Por ejemplo, en algunos países, los derechos de aterrizaje en aeropuertos se sujetan a cláusulas de derechos adquiridos explícitas o implícitas, por lo que podría evaluarse la posibilidad de eliminarlas. Sin embargo, existen casos, como los relacionados con las nuevas normas ambientales, que requieren de nuevas inversiones de capital o de realizar cambios en productos y procesos, por lo que la no utilización de cláusulas de derechos adquiridos no es opción.
2. Aplicar cláusulas de derechos adquiridos a los participantes establecidos pero reducir el número de años de aplicación. La decisión en este respecto dependerá, de manera crucial, de la magnitud de los costos que impone la regulación a las empresas. Los costos impuestos no deberían considerarse en términos absolutos, sino con relación a, por ejemplo, las utilidades de las empresas por sus ventas. Entre mayores sean estos costos relativos, más largo será el periodo óptimo de aplicación de la cláusula de derechos adquiridos.
3. Aplicación de las cláusulas con base en la antigüedad del capital de la empresa. Supóngase que fuera posible segmentar a las empresas participantes entre las que adquirieron su acervo de capital hace tiempo y

las que lo adquirieron recientemente. Aunque existe una serie de formas de analizar la situación, se considera un escenario. En el caso de acervos de capital más “antiguos”, la depreciación garantiza que el valor actual (y la eficiencia) de la maquinaria sea bajo. Por su parte, en el caso de las empresas que cuentan con un acervo de capital “nuevo”, la maquinaria existente tiene un valor de mercado y eficiencia más altos. Lo que esto implica es que el hecho de obligar a quienes adquirieron su capital recientemente a cambiar podría resultar muy costoso. Aquellos con capital mucho más antiguo pueden encontrarse en una situación en la que, de cualquier manera, el capital tenga que ser sustituido, por lo que la regulación que los obliga a cambiar puede representar una carga adicional menor en términos del concepto de costo excesivo. El periodo en el que se determine el límite entre capital antiguo y nuevo dependerá de las características tecnológicas de cada tipo de capital.<sup>13</sup> Por ejemplo, una maquinaria específica podría tener cierto número de años de vida útil, mientras que las máquinas que producen papel y celulosa normalmente tienen una vida útil de varias décadas. De acuerdo con el escenario anterior, el efecto de antigüedad del capital puede combinarse con la duración de los derechos adquiridos de la siguiente manera:

- Periodos de derechos adquiridos más cortos para empresas con capital más antiguo;
  - Plazos un poco más largos para compañías con capital relativamente más reciente.
4. Consideraciones en el caso de empresas de mayor y de menor tamaño. Una consideración importante en este sentido podría relacionarse con la salida o el embargo. A pesar de que el argumento puede ser importante tanto para las empresas pequeñas como para las de mayor tamaño, es posible que, en el margen, ante regulaciones nuevas y costosas, sea más probable que las empresas pequeñas no se encuentren en condiciones de cumplir con las normas. Aunque será inevitable que algunas empresas salgan del mercado, sería útil considerar la posibilidad de un éxodo a mayor escala. Del mismo modo que con el tema de la antigüedad del capital, sería útil considerar

---

<sup>13</sup>. Para las empresas con diferentes antigüedades de capital – como será casi siempre el caso –, los umbrales tendrán que considerar la antigüedad promedio y la distribución alrededor de la media.

escenarios de derechos adquiridos alternativos, en los que el periodo de ajuste que se otorgue pueda variar de acuerdo con el tamaño de la empresa, la antigüedad de su capital y aspectos relacionados con la tecnología de producción de la empresa.

La discusión anterior destaca el punto relativo al hecho que los convenios de derechos adquiridos pueden evidenciar temas muy complejos en muchas industrias y tener efectos secundarios negativos de consideración. En general, las alternativas para la regla de derechos adquiridos propuesta arriba podrían incluir variar el grado del periodo de ajuste (durante el cual se aplican los derechos adquiridos) al igual que el condicionamiento del plazo para cumplir con ciertas características específicas a cada empresa, como la tecnología, antigüedad del capital y el tamaño.

#### 4.2.4. *Regulaciones que influyen en los precios*

En los diversos países, las regulaciones han ejercido influencia sobre los precios de los bienes y servicios en mercados como el de la electricidad, la televisión por cable, las telecomunicaciones, las aerolíneas, los taxis y las unidades de vivienda alquilada, entre otras. En el caso de los monopolios naturales, el resultado que se obtendría con un mercado sin regulación llevaría a precios indeseablemente altos. Históricamente, las industrias que quedaron en esta categoría, como la del suministro de electricidad, las telecomunicaciones, el gas natural y los servicios postales se han visto sujetas a diversas formas de regulación gubernamental de precios, diseñadas para proteger a los consumidores de precios excesivamente altos.

Aunque los gobiernos tienen la facultad de regular los precios con el objeto de proteger a los consumidores, la desventaja de ello reside en que, al enfrentarse a precios menores a lo que desearían cobrar, las empresas podrían reducir la calidad de los servicios o los productos que ofrecen. También podría reducirse la variedad de los productos, ya que las empresas establecidas tienen pocos incentivos para ofrecer mayor variedad al imponerles controles de precios. En varios países, los mercados como los de aerolíneas y telecomunicaciones, entre otros, han visto cambios evidentes en los aspectos de calidad y variedad una vez que se relajaron las regulaciones con respecto a los precios. Además, es posible que el ritmo de entrada de las empresas sea más bajo en mercados con precios regulados, debido a la reducción en los incentivos de obtención de utilidades. En general, la literatura muestra que, aunque los gobiernos pueden buscar alcanzar metas socioeconómicas legítimas mediante el control de precios en algunos mercados, estos controles tienen una gran variedad de efectos dañinos en el largo plazo, como la reducción en la eficiencia de la producción, menor adopción de nuevas tecnologías y disminuciones

en la calidad y en la variedad de los productos.<sup>14</sup> Esto implica que en mercados en los que la competencia entre empresas tiene posibilidades de florecer, la regulación de precios debe ser vista con un gran escepticismo y evitarse en la medida de lo posible.

Cuando los encargados de políticas deciden intervenir en un mercado, vale la pena enfocarse en opciones que sean “asimétricamente paternalistas” y que promuevan la competencia, en lugar de introducir regulaciones a los precios, por ejemplo.<sup>15</sup> Estas opciones pueden tener beneficios significativos para los consumidores que comenten “errores”, pero tienen costos menores para los que no los cometen y, en consecuencia, pueden generar beneficios que exceden los costos. Las opciones incluyen:

- Proveer fuentes convenientes de información comparativas (p.e., sitios web que comparan los costos promedio del uso de teléfonos móviles de entre las distintas ofertas disponibles; los requerimientos de etiquetado de los alimentos; requerimiento de etiquetas de precios de los artículos que se exhiben en una tienda; requisito de desglose de cálculos y cuentas<sup>16</sup>);
- Normas para presentar la información a los consumidores (por ejemplo, una regla general para calcular la tasa de interés porcentual anual) con el fin de facilitar la comparación de las ofertas financieras;
- Períodos de reflexión (una semana para reconsiderar los términos de préstamo hipotecario; la compra de un auto; renuncia de derechos del consumidor; o ventas casa por casa) que den tiempo para reunir más información y reconsiderar las opciones; y

---

<sup>14</sup>. Viscusi, Harrington y Vernon (2005, Cap. 16) presentan una discusión detallada de las motivaciones para regular los precios en industrias con potencial competitivo y algunos de los efectos deliberados y no intencionales de estas regulaciones, incluyendo temas relacionados con la eficiencia de la producción y la competencia en aspectos no relacionados con los precios. También consúltese Netz (2000) para una excelente y poco técnica descripción de esta literatura.

<sup>15</sup> “Una regulación es asimétricamente paternalista si genera grandes beneficios para los que comenten errores e impone poco o ningún daño en los que son plenamente concientes.” (Camerer et al. 2003)

<sup>16</sup> El requerir divulgación simple o compleja puede tener un impacto mínimo porque los consumidores pueden sufrir de un exceso de información.

- Requerimientos de divulgación (p.e., requerir que las entidades hipotecarias proporcionen la información sobre tasa porcentual anual y el pago mensual, así como una declaración sencilla como: “Si adquiere este préstamo, la entidad hipotecaría impondrá una hipoteca sobre su vivienda. Si no puede cumplir con las obligaciones que adquiriría, puede perder su vivienda y cualquier inversión realizada en ella”).

Si nos enfocamos por un momento en la primera opción, se advierte que mejorar la información disponible para el consumidor no es fácil. El Recuadro 6 proporciona diversos ejemplos relacionados con problemas de información. Los consumidores pueden verse afectados por un exceso de información. Los contratos complejos escritos en lenguaje especializado, pueden ayudar a resolver el problema de litigios contractuales potenciales, pero el lenguaje que utilizan puede dificultar el proceso de toma de decisión para la mayoría de los consumidores. Resulta más útil proveer información selecta crucial para la toma de decisiones. En ocasiones proporcionar información relevante que pueda ayudar a los consumidores a negociar mejores tratos, puede en realidad complicar su evaluación de las diversas alternativas.<sup>17</sup>

Garantizar que los consumidores cuenten con la información adecuada en el momento preciso no es fácil, pero si la información se mejora se pueden generar beneficios sustanciales para el bienestar del consumidor y pueden ahorrarle sumas considerables (como en las hipotecas). Los beneficios de probar distintas alternativas de mecanismos de divulgación de información en consumidores muestra, con frecuencia superan sustancialmente los costos de dichas pruebas.<sup>18</sup>

#### Recuadro 6. Problemas de información

Este recuadro proporciona ejemplos de situaciones en las que algunos encargados de políticas pueden considerar aplicar regulaciones en los precios como una opción para rectificar el fracaso de un mercado a causa de un problemas de información. Las políticas que promueven una mejor información se presentan como alternativas.

<sup>17</sup> Véase Lacko and Pappalardo 2007.

<sup>18</sup> Véase Lacko and Pappalardo 2007, que muestran que la posibilidad de mejorar la información al consumidor en lo relativo a hipotecas promueve la confusión y resulta en la selección más frecuente de préstamos más caros, incluso cuando el consumidor busca el mejor precio.



### **Préstamos**

La mayoría de los contratos de préstamos contienen varias páginas de impresión en letras pequeñas y muchos de los temas del contrato no son comprendidos con facilidad por los consumidores individuales o por pequeñas empresas. Los consumidores individuales, por ejemplo, pueden enfocarse en las tasas del préstamo y pasan por alto o prestan menos atención a esas letras pequeñas o a temas como:

- extensión de las comisiones;
- montos de los distintos tipos de tarifas de servicios; y
- multas por uno o varios pagos atrasados de los plazos del préstamo.

Estos aspectos son críticos en términos del costo total esperado del préstamo para el consumidor. Los consumidores y negocios pequeños porque pueden enfrentar dificultades económicas debidas a la volatilidad y los llevan a atrasarse o incluso a incumplir el pago de los plazos. Si no leen las letras pequeñas cuando adquieren un préstamo, los pueden sorprender con multas financieras severas.

Las empresas medianas y pequeñas pueden verse como un tanto diferentes de las grandes porque estas últimas cuentan con personal legal especializado en la misma empresa, que está acostumbrado a leer esas letras pequeñas y, por lo tanto, que tiene una idea más clara de los costos totales esperados. Así, toman la decisión correcta.

Entender estas letras pequeñas requiere que el consumidor esté bien informado y educado para tomar la decisión correcta. Como se ha visto en muchos países, un mercado financiero relativamente competitivo en términos de oferta no elimina forzosamente los problemas arriba citados sobre la complejidad de la letra pequeña y de la información que pueden impedir la toma de decisiones, sobre todo en consumidores y negocios pequeños.

Las intervenciones gubernamentales diseñadas para transparentar los verdaderos costos de los préstamos, pueden promover mejores tratos para los consumidores en los mercados financieros. Una respuesta puede ser requerir transparencia en los términos claves de los precios, suministrando una hoja de datos con un resumen del contrato de préstamo” con la siguiente información:

1. Tasa del préstamo expresada en forma estándar, p.e., tasa porcentual anual;
2. Comisión;
3. Todas las tarifas y excedentes;
4. Multa por omisión de pago;
5. Multa por retraso en el pago; y
6. Cualquier otro costo punible.

Así, no solo se informará a cada solicitante sobre los aspectos específicos de un contrato de préstamo en particular, sino que también se facilitará la comparación entre diversos proveedores.

**Transacciones monetarias**

Considérese un turista que quiere cambiar moneda. El factor más importante es la tasa de cambio oficial, pero ésta puede variar considerablemente entre los proveedores, desde una cercana a una considerablemente mayor. Además, la mayoría de los proveedores imponen tarifas o comisiones por el servicio, que van de cerca de 0 a 10%. El precio total que el consumidor paga será la suma de la tasa de cambio oficial más la comisión y esto puede complicarse si no se aclaran todos los detalles. En algunos casos, el consumidor recibe un comprobante impreso de la transacción con todas las comisiones y tarifas. Un consumidor puede acabar con un trato mucho peor al esperado si solo se basa en la tasa oficial. En este tipo de transacción, el consumidor requiere de información apropiada para poder comparar entre los proveedores y este proceso de recabación de información puede entrañar costos significativos para el consumidor. Un requerimiento que estipule la presentación del monto total previa a la transacción puede ser útil. Los préstamos bancarios y otras transacciones financieras comparten características similares en términos de la complejidad del precio total pagado por el consumidor.

**Funerales**

En el caso de los funerales, los miembros de la familia pueden pensar que es poco digno preguntar los precios y, en consecuencia, pueden tomar decisiones que tienen un impacto considerablemente distinto en términos del costo. En la medida en que no consideren los precios, pueden ser sorprendidos por el monto de la cuenta al final del proceso y tener problemas para pagar. Por lo tanto, los gobiernos han introducido en ciertas ocasiones reglas que requieren que las funerarias proporcionen un presupuesto detallado de los costos antes del funeral.<sup>19</sup> Estas reglas promueven la transparencia y promueven la comparación entre los distintos proveedores. Así, el consumidor toma mejores decisiones.

**Seguros de automóviles**

Hay numerosos proveedores con una amplia gama de planes. Cada plan

<sup>19</sup> Véase, por ejemplo, la Regla para Funerales de la Federal Trade Commission (16 C.F.R. § 453.) de los EE.UU. Aunque estas reglas de transparencia en los precios puedan parecer innecesarias, pues el mercado ya debe dar esa información, las reglas se aprobaron porque la mayoría, si no es que todas, las funerarias no dan información transparente sobre los precios.

proporciona información sobre las opciones de cobertura en lo relativo a daños al automóvil y a la propiedad y a los gastos médicos. Existe una dimensión de calidad importante en los seguros de automóviles: por ejemplo, si una persona no asegurada sufre un accidente, el comprador querrá saber con cuánta facilidad y rapidez se harán los pagos del seguro y dónde será reparado el auto y se darán los servicios médicos. Esta dimensión de calidad es relativamente opaca a menos que el asegurado ya tenga experiencia con la compañía o información de otros consumidores, así como una organización protectora de sus derechos. En este mercado, un proveedor puede ofrecer tasas más bajas (o altas) por el mismo paquete, pero una dimensión de la calidad antes citada mucho peor, lo que resultará en variación considerable del costo de adquisición del seguro. Un consumidor que compre solo con base en el precio, puede llevarse una muy mala sorpresa cuando se dé cuenta de que toma meses y costos considerables obtener el reembolso de la compañía aseguradora. Por lo tanto, requerir que las aseguradoras revelen las tasas reales por demandas, tiempo de la reparación y tiempo promedio de resolución de las demandas puede ayudar a los consumidores a tomar mejores decisiones. Consideraciones similares serían relevantes en el caso de seguros de casas y de vida. Este último caso es aún más complicado, porque implica pago por un producto cuya calidad sólo se determinará mucho más tarde.

#### 4.3 *Reglas o disposiciones que reducen los incentivos de los proveedores para competir*

Algunas regulaciones y mecanismos que permiten a las compañías intercambiar información y colaborar en actividades específicas pueden llevar a un ambiente que disminuya los incentivos de las empresas para competir. Una inquietud particular es que estas circunstancias faciliten actividades de cártel entre empresas, lo que podría llevar a mayores precios, pérdidas de producción y menor variedad. Estas consideraciones son muy distintas de las relacionadas con el número y variedad de proveedores o la capacidad de las empresas para competir, temas que se comentaron en las dos categorías precedentes. Además, se han observado prácticas empresariales específicas que podrían ser empleadas por las empresas en industrias que estaban reguladas, como la de electricidad, telecomunicaciones y gas natural, entre otras, que erigen barreras a la competencia y llevan a menores incentivos para competir. Los incentivos para competir pueden disminuir en las siguientes situaciones:

- Cuando se crean regímenes autorregulatorios o corregulatorios;
- Se requiere o se fomenta la publicación de información sobre producción, precios, ventas o costos de los proveedores;

- La actividad de una industria o de un grupo específico queda exenta del cumplimiento con las leyes nacionales de competencia;
- Se reduce la movilidad de los clientes entre proveedores de bienes o prestadores de servicios mediante el incremento de los costos explícitos o implícitos de cambio de proveedor. Como se detallará más adelante, los costos que imponen los monopolios dominantes participantes en un mercado y anteriormente regulados son motivo particular de atención.

Muchos de los mecanismos de colaboración e intercambio de información entre empresas se permiten debido a que podrían contribuir a facilitar la innovación y el establecimiento de reglamentos técnicos, normas y prácticas empresariales uniformes. En muchos países se otorgaban (o se otorgan) exenciones parciales o totales a empresas e industrias en términos de la obligación de cumplir con la ley de competencia con la intención de fomentar su crecimiento y el aumento de las exportaciones. Aunque en algunos casos los objetivos sociales y económicos son justificables, podrían tener una motivación equivocada en otros. Más adelante se presenta una discusión de los pros y los contras y algunas de las inquietudes más importantes con relación a los posibles efectos sobre los incentivos para competir de las empresas.

#### 4.3.1 *Fomento de la autorregulación*

En contraste con el modelo tradicional de orden y control de la regulación gubernamental, ciertas profesiones y algunos productores de bienes y prestadores de servicios han recibido la libertad de autorregularse (o de tomar medidas de corregulación).<sup>20</sup> La autorregulación tiene una serie de ventajas potenciales:

- Ofrece la oportunidad de adoptar un enfoque más cooperativo en términos del diseño de regulaciones. La intervención de una asociación industrial reconocida como participante en el esquema regulatorio podría aumentar la credibilidad del esquema y, por ende, apoyar su validez. A su vez, este efecto mejora los niveles de cumplimiento.

---

20. A pesar de que muchos de los argumentos a continuación también se aplican a la corregulación, la discusión aquí se basará sólo en la autorregulación. El informe de Jaguar Consulting (2003) y Deighton-Smith et al., (2001), presentan una profunda discusión acerca de varios aspectos de la autorregulación y la corregulación.

- Involucra a la industria y a otros participantes interesados en el proceso regulatorio, permitiendo apalancar los recursos proporcionados a un costo bajo o nulo al hacer que las partes intervengan en el seguimiento reglamentario y, en algunos casos, las actividades de obligación al cumplimiento.
- El conocimiento específico de los participantes en la industria se utiliza en el diseño del sistema regulatorio, lo que sugiere que debería estar adecuadamente adaptado a su propósito, minimizando la regulación formal.

Los ámbitos específicos en los que se presenta la autorregulación incluyen:

- Características del producto, incluyendo calidad y seguridad
- Compatibilidad de diseño
- Coordinación de normas técnicas
- Normas éticas del ejercicio profesional
- Control de la contaminación

El hecho de que se evite un proceso reglamentario formal significa que la autorregulación tiene el potencial de ser más flexible en forma y enfoque que la regulación gubernamental y resulta también más fácil de modificar en el tiempo como respuesta a los problemas que puedan surgir. Desde el punto de vista del gobierno, la autorregulación es poco costosa. Los participantes de la industria también tienden a considerar la autorregulación como menos costosa en general que aquella gubernamental basada en el enfoque sobre el orden y el control.<sup>21</sup> En algunos sectores como el de servicios profesionales, una asociación industrial tiene la posibilidad de estar en mejor posición de garantizar las normas, a diferencia de la

---

21. Cabe destacar un tema posiblemente estratégico. A menudo, la autorregulación puede funcionar como paso intermedio hacia una regulación más formal. Si no se observan resultados con la autorregulación, los gobiernos podrían intervenir y regular el mercado de manera más formal. Ante este escenario, las organizaciones industriales y los participantes tienen el incentivo de proponer la autorregulación y hacerla funcionar.

regulación gubernamental tradicional. Los convenios de autorregulación entre participantes del mercado con fines de diseño y establecimiento de normas tienen la capacidad de mejorar la competencia. Por último, en muchos casos, la autorregulación puede reducir las cargas que enfrentan las empresas –en términos de costos e incertidumbre– que a menudo acompañan la regulación gubernamental más tradicional. Por ende, en muchos sectores, la autorregulación tiene el potencial de representar ganancias en eficiencia, mayor innovación y rentabilidad.<sup>22</sup>

Sin embargo, puede llegar a surgir una inquietud importante en el ámbito de la competencia al establecer convenios de autorregulación y corregulación. La autorregulación mediante asociaciones gremiales y organizaciones industriales, por su naturaleza, reúne a “competidores” lo que permite un mayor flujo de información. Aunque la finalidad de las reuniones entre participantes del mercado puede consistir en llegar a acuerdos sobre, por ejemplo, el diseño de productos o normas de seguridad, también ofrecen un terreno fértil para discutir estrategias empresariales relacionadas con precios, cantidades, inversiones de capital, participación de mercado y otros aspectos. Permitir la cooperación de los participantes del mercado en algunos aspectos comerciales tiene, por ende, el potencial de llevar a mayores flujos de información y una coordinación más estrecha, más que a un nivel de competencia más alto. Entre las inquietudes destacan las siguientes:

- Mayor probabilidad de coordinación de precios;
- Coordinación para impedir la entrada de nuevos participantes;
- Acuerdos sobre normas de conducta o regulaciones sobre la naturaleza y gama de servicios que pueden prestarse, lo que también podría actuar en detrimento de los consumidores.
- Más que competir en las actividades innovadoras mediante considerables gastos en I&D, los competidores podrían preferir coordinar sus acciones y reducir la innovación en productos y procesos.

Estas inquietudes podrían surgir en los mercados con un número mayor o menor de competidores. Aunque la presencia de pocos competidores aumenta la probabilidad de observar medidas de coordinación en precios y producción, el

---

22. Valentine (1998) y Pitofsky (1998) presentan útiles discusiones de algunos de los pros y los contras de la autorregulación.

problema podría surgir también incluso en los grupos de mayor tamaño. Considérese el siguiente ejemplo. Supóngase que dada la tecnología existente, la asociación industrial – formada por un gran número de empresas miembro – llega a un consenso sobre las normas a aplicar. Luego, supóngase que una nueva compañía con una tecnología superior intenta ingresar al mercado. Por medio de la asociación industrial, las empresas ya establecidas tendrán incentivos para establecer barreras a la entrada para proteger sus utilidades (véase un ejemplo de ello en el inciso C2 del Recuadro 7). Por ende, el hecho de permitir la colaboración entre empresas tiene la desventaja potencial de llevar a conductas colusivas anticompetitivas sin importar si el grupo de compañías establecidas en el mercado es grande o pequeño.

En el Recuadro 7 se presentan algunos ejemplos de autorregulación y se comentan algunos de los impactos adversos para la competencia resultantes de ellos.

Un tema importante con respecto a la autorregulación reside en el establecimiento de normas. Si la adopción de las normas es voluntaria – o si la industria sólo indica los lineamientos que pueden seguir los participantes del mercado – puede reducir la probabilidad de enfrentar impactos contrarios a la competencia. Una característica clave que es necesario destacar es si las normas de la industria se imponen de manera coercitiva. De ser así, es muy probable observar conductas anticompetitivas, pues las asociaciones industriales pueden utilizar estas normas para imponer barreras a la competencia (por ejemplo, en el inciso C2 del Recuadro 6). En este sentido, el diseño de un sistema de autorregulación debería evitar la imposición de normas por medios coercitivos.

Con relación al tema de las conductas anticompetitivas como la fijación de precios y los esquemas de asignación de mercado, las evidencias que arroja la obligación al cumplimiento con la ley de competencia indica que, aunque estos casos pueden presentarse en mercados con muchos o pocos competidores, es más probable que se presenten en mercados con alto nivel de concentración o con pocas empresas participantes. Por ende, estas variables se pueden utilizar para calibrar la probabilidad de que se presenten estas conductas. En última instancia, resulta importante notar que, aunque la obligación de no cometer estos abusos corresponde a la ley nacional de competencia, los funcionarios a cargo de la regulación deberán estar conscientes del daño potencial a la competencia cuando se diseñen o modifiquen los convenios regulatorios.

### Recuadro 7 Autorregulación

#### A. Ejemplos de tipos de autorregulación

1. Con la creación en 1998 del Consejo de Normas de Publicidad y el Consejo de Reclamaciones relacionadas con la Publicidad (Advertising Standards Board y el Advertising Claims Board) Australia puso en marcha un nuevo sistema de autorregulación para las normas de publicidad. En la actualidad, estas organizaciones son responsables por las quejas de los consumidores con respecto al contenido de los anuncios publicitarios.

2. La Comisión Federal de Comercio de Estados Unidos (U.S. Federal Register, 20 de agosto de 1998), rescindió las guías de etiquetamiento en la industria de productos de pluma y plumón a favor de la autorregulación, con base en lo cual, la industria determina las normas para las etiquetas. La decisión de la Comisión se basó en el argumento que las reglas existentes tenían una mayor probabilidad de ser dañinas, al distorsionar la demanda del consumidor, que afectaban las decisiones de producción de las empresas y que tenían efectos potencialmente anticompetitivos. La regulación existente permitía, por ejemplo, que un producto con un contenido de 75 por ciento de plumón pudiera tener esta denominación. Esto, sin embargo, haría difícil la distinción de un producto totalmente de plumón (100 por ciento) de uno de alta calidad, lo que afectaría adversamente los incentivos de las empresas para llevar al mercado productos de plumón de alta calidad.

3. El gobierno de Australia permite cierto nivel de autorregulación en la industria de telecomunicaciones, con la expectativa de fomentar que la industria responda mejor a las necesidades de los clientes. Esta autorregulación se fomenta mediante el desarrollo cooperativo de normas técnicas y acuerdos de operación, y se promueve mediante el Foro de la Industria Australiana de Comunicaciones (Australian Communications Industry Forum), una organización que es propiedad de la industria de telecomunicaciones y es financiada por la misma. En caso de que se considere que el cumplimiento con los lineamientos desarrollados por la industria sea deficiente, el regulador se reserva la opción de requerir que la industria diseñe un “Reglamento de Prácticas” que tenga estatus de regulación y cuyo cumplimiento sea obligatorio de acuerdo con la legislación relevante. Dada la severidad de este último, la industria tiene incentivos para lograr un nivel de autorregulación que evite una regulación más formal.

#### B. Amenazas de mayor regulación formal e iniciativas de la industria para autorregularse

1. En la Unión Europea las regulaciones más restrictivas impuestas a la industria de la cerveza, incluyendo la armonización entre países miembros han ganado impulso. El objetivo reside en desalentar el consumo de cerveza y, entre las soluciones propuestas se incluye la imposición de mayores gravámenes y prohibiciones a la publicidad del producto. Sin embargo, la industria cervecera ha argumentado que la autorregulación es la forma más eficiente de garantizar un desarrollo industrial sano, a diferencia de la imposición de restricciones formales como prohibir la publicidad o aumentar los impuestos. La industria ha argumentado que las regulaciones formales y el exceso de armonización dañarían las añejas tradiciones europeas y la competitividad de la industria, además de contravenir el concepto de apertura de los



mercados europeos.

2. En respuesta a las crecientes críticas relacionadas con las actividades de publicidad y promoción y las amenazas de imposición de regulaciones explícitas, la organización Pharmaceutical Research and Manufacturers of America (Investigadores y Fabricantes Farmacéuticos de América) emitió lineamientos de autorregulación en 2002. Sin embargo, los reglamentos de autorregulación que controlan las actividades promocionales de las compañías han sido objeto de críticas por considerarse vagos e indulgentes. Como lo destacó Lexchin (2003), la misión de la asociación reside principalmente en incrementar las ventas y las utilidades y, al delinear los reglamentos, lo hacen de forma deliberadamente vaga, no cubren muchos aspectos de la promoción y dan a las compañías gran margen para presentar publicidad engañosa.

**C. Ejemplos en los que se observaron problemas de competencia relacionados con segmentos autorregulados**

1. En Estados Unidos, la Asociación Médica Americana (American Medical Association) impuso normas a los médicos. Las reglas establecían restricciones a la publicidad, la prestación de servicios a los pacientes y la competencia de precios entre los médicos. En 1979, la Comisión Federal de Comercio de Estados Unidos sostuvo que este tipo de autorregulación violaba las leyes antimonopólicas del país, pues impedían la competencia entre médicos y el surgimiento de nuevas formas de competencia en la industria de la salud.

2. Así, la autorregulación en una industria puede causar incentivos perversos, eliminando del mercado a los competidores potenciales. Un ejemplo de ello se ilustra en un caso relacionado con la ley antimonopolios de Estados Unidos que tuvo lugar en 1988, involucrando a las empresas Allied Tube & Conduit Corp. contra Indian Head, Inc. En este caso, Allied Tube estableció normas para la introducción de conductos de cable eléctrico de acero en edificios, normas que se incorporaron en los reglamentos de seguridad de los gobiernos locales. Una nueva empresa ofreció conductos de plástico que resultaban de alta calidad y eficientes en términos de costos. Los fabricantes de conductos de acero que ya participaban en el mercado acordaron votar colectivamente contra la nueva empresa en la reunión anual de la asociación. Así, prevaleció la medida coordinada de la asociación, lo que resultó en daños significativos para la competencia.

Esta discusión concluye con la reiteración de los comentarios introducidos al inicio de la Sección 4. Como se destacó en la discusión precedente y se subrayó en algunos de los ejemplos del Recuadro 7, los mecanismos autorregulatorios pueden generar incentivos perversos como el hecho de que las empresas lleven a cabo actividades colusivas, como fijar precios o restringir cantidades, así como imponer barreras a la entrada para proteger las utilidades de las empresas que ya participan en el mercado. En este sentido, la gama de preocupaciones relacionadas con la competencia que surgen de la autorregulación no sólo son válidas para la primera categoría de las “Regulaciones que limitan el número o la gama de proveedores”

sino también de la segunda categoría de “Regulaciones que limitan la capacidad de los proveedores para competir”. Por ejemplo, dependiendo de la naturaleza específica de las barreras implícitas o explícitas a la entrada, las inquietudes con respecto a la competencia formarían parte de la primera y la segunda categoría.

#### 4.3.2 *Cooperación e intercambios de información*

Es de esperar que las empresas pertenecientes a un mercado compitan. La competencia genera beneficios relacionados con menores precios, ganancias de eficiencia e innovación. De acuerdo con las leyes de competencia de la mayoría de los países, se prohíbe que las empresas coordinen sus estrategias con respecto a variables como precios, cantidades y participación de mercado.

Sin embargo, es posible observar excepciones técnicas a estas prohibiciones generales. A menudo, las reglas permiten que los competidores participen en ciertos tipos específicos de cooperación y en la formación de organizaciones de mercado, tales como:

- Formación de cooperativas agrícolas para la comercialización conjunta de la producción. Este tipo de estructuras se justificaron sobre la base de que los pequeños agricultores no obtendrían precios justos por sus productos, pues a menudo los compradores tendían a ser de gran tamaño. El hecho de permitir la creación de cooperativas se percibió como mecanismo para contrarrestar el poder de los compradores;
- Permitir a las organizaciones profesionales, como el gremio legal y el médico, que establezcan lineamientos y reglas de mejores prácticas para sus miembros. Al autorizar esta medida se supuso que se garantizaría un mejor control de la calidad y de las normas para los servicios profesionales ofrecidos;
- Formación de asociaciones comerciales que permiten a los miembros de la industria reunirse e intercambiar información acerca de tendencias y condiciones del mercado de la misma;
- Coordinar diseño y compatibilidad de productos para garantizar los niveles de calidad y de uniformidad;
- Permitir proyectos conjuntos de investigación y desarrollo para fomentar la innovación.

A pesar de que existen razones legítimas para permitir y fomentar estos tipos de cooperación, estos mecanismos podrían tener un efecto secundario no intencional si permiten que los competidores intercambien información sobre precios y cantidades y se coludan. En otros casos, el suministro de información pública por ejemplo en precios, puede dar lugar a que se aumente el flujo de datos entre empresas, lo que resulta en una mayor probabilidad de observar conductas de colusión.

En el Recuadro 8 se presentan ejemplos de casos en los que el intercambio de información y la cooperación entre empresas han resultado en investigaciones por parte de las autoridades de competencia. Aunque estos ejemplos corresponden a la obligación de cumplimiento con la ley de competencia, se incluyen aquí para destacar el hecho de que (las oportunidades para) el intercambio de información puede llevar a resultados anticompetitivos. Un mensaje general al respecto se centra en que el hecho de permitir intercambios de información y actividades de cooperación debe de estar bien fundamentado, debido a su probable resultado anticompetitivo.

#### **Recuadro 8. Cooperación e intercambio de información**

1. En 1993 la autoridad danesa de la competencia decidió recabar y publicar precios de transacción por cada empresa de dos grados de concreto armado en tres regiones del país. A un año de la publicación de la información, los precios promedio de ambos grados aumentaron entre 15 y 20 por ciento. La publicación de precios tuvo el potencial de facilitar la colusión y el incremento en los precios.

2. Las organizaciones profesionales o de productores son comunes en la mayoría de los países e involucran la toma colectiva de decisiones por parte de empresas que de otra manera competirían entre sí. Si no se les regula y se les da seguimiento de forma adecuada, estas organizaciones pueden llevar a pérdidas en la competencia y barreras a la entrada, debido a que dificultan la entrada de nuevos miembros, excluyen intencionalmente a las empresas e incluso acuerdan realizar actividades anticompetitivas como la fijación de precios.

- La cooperativa de anesthesiólogos del estado de Goiás en Brasil. La cooperativa distribuyó un listado de precios que cubría los procedimientos de anestesia para todos los anesthesiólogos afiliados al estado de Goiás. El Consejo Brasileño de la Competencia declaró culpable de coordinación de precios a la cooperativa.
- La cooperativa Medical Works, Ltd. de la ciudad de Macapá en Brasil se vio implicada por limitar la competencia por influir en la adopción de conductas comerciales uniformes o acuerdos entre competidores.

3. La Asociación Médica Americana ha argumentado que los médicos deberían tener derecho a comparar colectivamente la información acerca de las tasas de reembolso de los planes de seguros de gastos médicos. La AMA argumenta que las tasas de reembolso a los médicos son impuestos por contrato por parte de las grandes compañías de seguros médicos sin posibilidad de debatirlas. Sin embargo, la preocupación ha consistido en que este convenio permite la posibilidad de que los médicos fijen sus precios (sus tasas).

4. Cavaliere, Silvestri y Tanasso (2001) describen los temas que se relacionan con la autorregulación y los acuerdos voluntarios diseñados para permitir que las empresas cumplan con sus objetivos ambientales. Sin embargo, este tipo de cooperación también se percibe como terreno fértil para compartir información de precios y otras actividades que podrían reducir la competencia.

5. Como se subrayó en Potter (2001), una inquietud importante de los reguladores acerca de las transacciones realizadas por Internet y el intercambio de información reside en saber si la cantidad de información que se revela y se comparte entre vendedores llevará a conductas de colusión e incrementos de precios. En términos más generales, las transacciones entre empresas por Internet pueden permitir que las compañías conozcan los precios y volúmenes a los que otros proveedores han cerrado sus ventas o enterarse si sus competidores tienen excesos de capacidad. Con esto podría fomentarse la coordinación de precios, al menos de manera tácita. Por ejemplo, el Departamento de Justicia de Estados Unidos ha investigado el intercambio de bonos por Internet (Schiffrin, 2000) así como las entidades de reservaciones aéreas formadas por varias aerolíneas como Hotwire y Orbitz, que también fueron objeto de investigación por parte de la Comisión Federal de Comercio y el Departamento de Transporte de Estados Unidos (Greenberg, 2000). El Departamento de Justicia de los Estados Unidos ejerció acción basada en la evidencia de que la información que se compartía en el sistema de reservación de líneas aéreas se usaba para manipular los precios (<http://www.usdoj.gov/atr/cases/f4800/4800.htm>)

6. En cuanto al amplio tema del intercambio de información y los resultados anticompetitivos, resulta ilustrativo el ejemplo relativo a la industria de telefonía móvil de Francia. En este país, tres compañías – Orange France, SFR y Bouygues Télécom – se vieron implicadas por el Consejo de la Competencia y recibieron fuertes multas por compartir información estratégica sobre nuevas suscripciones y cancelaciones. El Consejo indicó que el intercambio de información distorsionaba la competencia al reducir la incertidumbre acerca de las estrategias de los competidores y al reducir la independencia comercial de cada compañía. Asimismo, el Consejo destacó que, desde el año 2000 en adelante, el intercambio de información había posibilitado que las compañías dieran seguimiento y estabilizaran sus participaciones de mercado, determinadas en conjunto.

Resulta bastante claro que permitir la cooperación en algunas áreas puede resultar en beneficios sustanciales para la sociedad, como en el caso de la colaboración en proyectos de investigación y desarrollo. Por ello, la determinación de la naturaleza y el grado de las excepciones de la prohibición general en lo relacionado a una serie de conductas de cooperación entre empresas de una industria

es una de las tareas más difíciles que enfrenta un regulador. Muchas de las violaciones de los principios de la competencia se presentan de manera oculta, y no son ni aparentes, ni predecibles para el regulador.

En este aspecto, realizar la tarea eficazmente se reduce a determinar si los beneficios de permitir de la cooperación podrían exceder los costos, expresados en términos de los corolarios anticompetitivos de permitir la conducta de cooperación.

Mientras que, como regla general, resulta difícil predecir cuándo la colaboración en cierta área puede llevar a la coordinación de precios o a la asignación de participaciones de mercado —como en el caso de las actividades de I&D o de la determinación de las normas de compatibilidad—, la ley de competencia usa como evidencia para identificar tales conductas anticompetitivas examinar si existe una alta participación de mercado o un número reducido de empresas. Aunque el análisis definitivo confía la tarea de detectar y juzgar las conductas anticompetitivas a las autoridades de competencia, es importante tener en cuenta que las decisiones de regulación no deben facilitar la colaboración entre competidores debido, entre otras cosas, a las dificultades que enfrentan las autoridades de competencia en detectar la colusión.<sup>23</sup>

#### 4.3.3. *Regulaciones que eximen parcial o totalmente a las empresas del cumplimiento con las leyes nacionales de competencia*

En muchos países, los gobiernos otorgan a las compañías y organizaciones empresariales exenciones al cumplimiento de las políticas de competencia. Las motivaciones son diversas, entre las que destacan las exenciones para:

- Fomentar las exportaciones;
- Compañías reguladas;
- Cooperativas agrícolas;
- Organizaciones para las empresas pequeñas y medianas

---

<sup>23</sup>. Ghosal (2007) presenta una discusión de las diferentes vías mediante las que la información fluye hacia las oficinas de investigación de la autoridad de competencia y sobre la extrema dificultad que enfrentan para detectar conductas de cártel.

Sin duda alguna, algunos de los argumentos que subyacen al otorgamiento de exenciones al cumplimiento con la ley de competencia se pueden justificar desde una perspectiva histórica. En todo el mundo, los agricultores tendían a ser pequeños, por lo que tenía sentido permitirles coordinar sus actividades de comercialización y de venta. En algunas de las categorías anteriores, algunas veces las exenciones pueden contribuir a crear bienes y servicios que de otra manera no existirían o que serían de menor calidad.

Sin embargo, la mayor desventaja de esto es que las regulaciones que eliminan o reducen la competencia mediante exenciones del cumplimiento a las leyes de competencia o el requerimiento que los competidores actúen de manera coordinada pueden tener efectos negativos en el grado de competencia del mercado. En efecto, las actividades de las empresas protegidas con estos acuerdos a menudo han generado una gran sombra. Por ende, deberán considerarse cuidadosamente las propuestas que tengan como objetivo otorgar exenciones del cumplimiento con las leyes de competencia. En situaciones en las que una propuesta genere incertidumbre en cuanto a si el gobierno pretende seguir aplicando las leyes de competencia en el futuro, sería valioso expresarlo con claridad en términos legales que expliquen la aplicabilidad de dichas leyes. Por ejemplo, la Ley de Telecomunicaciones de 1996 en Estados Unidos contenía una “cláusula de exención de leyes antimonopolio” que dejaba claro que las leyes antimonopolios continuarían aplicándose y no se verían desplazadas por esta legislación.

El Recuadro 9 presenta algunos ejemplos de exenciones del cumplimiento con la ley de competencia y los efectos adversos generados.

**Recuadro 9. Exención de actividades del cumplimiento con las leyes de competencia**

1. La *Shipping Conferences Exemption Act* de 1987 (Ley de Exención de las Asociaciones de Embarques, SCEA) de Canadá, exime ciertas prácticas de las asociaciones de embarques (como el establecimiento colectivo de tarifas y condiciones del servicio) de lo dispuesto en la Ley de Competencia. A fin de que una asociación no viole la Ley de Competencia, se proporciona inmunidad mediante la SCEA. El informe de Clyde y Reitzes (1996) presenta evidencia de que algunos aspectos del sistema de inmunidad de las asociaciones de embarques pueden haber contribuido a incrementar las tarifas de la marina mercantil.

2. La Comisión Europea propuso derogar la exención por categorías aplicable a las asociaciones de transporte marítimo de la prohibición de prácticas comerciales restrictivas de las reglas de competencia del Tratado de la Comisión Europea (Artículo

81). La exención actual, establecida por el Reglamento No. 4056/86 del Consejo, permite a los transportistas fijar precios y regular conjuntamente la capacidad. Derogar la exención beneficiará a los exportadores de la Unión Europea al reducir los precios del transporte, mientras que a la vez mantendrá la confiabilidad del servicio. La propuesta de la Comisión también llevaría los servicios de alquiler y cabotaje al alcance de las reglas de competencia (Regulación 1/2003), dando a la Comisión la jurisdicción para aplicar las disposiciones de la ley de competencia en el sector.

3. La Ley McCarran-Ferguson de Estados Unidos (1945) exime a la industria de los seguros de algunos estatutos antimonopólicos federales, en la medida en la que se encuentren bajo regulación estatal. La exención se aplica principalmente a la recolección de datos para fines de establecimiento de tarifas. De otra manera, las leyes antimonopolios prohíben a los aseguradores realizar boicots, actuar de manera coercitiva o limitar el comercio. Algunos observadores han argumentado que la Ley ha ofrecido refugio a las compañías aseguradoras y le ha permitido fijar sus precios. Como se destacó en King (2003), los grupos de defensa del consumidor han afirmado que los aseguradores han aprovechado la Ley para elevar los precios y limitar la cobertura, así como para realizar otras actividades anticompetitivas que podrían considerarse ilegales en cualquier otra industria. Los desafíos legales que involucra la supuesta fijación de precios por parte de las aseguradoras normalmente son descartados por los tribunales debido a la exención especial de las leyes antimonopolio con la que cuenta la industria.

4. En Estados Unidos, los sectores que conservan algún tipo de exención o trato especial con respecto a las leyes antimonopolio incluyen a los siguientes: cooperativas agrícolas; cooperativas pesqueras; bancos y otras instituciones financieras; industrias de títulos de valores y de materias primas; seguros; periódicos; deportes profesionales; transporte interestatal ferroviario, por carretera y por vía navegable; transporte marítimo; mano de obra organizada; y transportación aérea. El Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de Protección de los Periódicos (1970) para proporcionar una exención limitada al cumplimiento de las leyes antimonopolio, al permitir la creación de Acuerdos Operación Conjunta por parte de estas publicaciones. La motivación era evitar la quiebra de los periódicos, en especial si implicaba que sólo sobreviviera un periódico en un mercado.

5. La exención por categorías de la Unión Europea para distribución y mantenimiento de automóviles creó un sistema en el que los distribuidores estaban obligados a ofrecer servicios de reparación post-venta, y en el que los mecánicos requerían de una garantía calidad por parte del fabricante. Esto provocó que los fabricantes dominaran el mercado mediante la exclusión de marcas competidoras de las salas de exhibición de los distribuidores. La exención venció en septiembre de 2002 y en la actualidad los distribuidores de autos pueden ofrecer una variedad de marcas.

6. En Suecia existe una exención legal a la Ley de Competencia para las cooperativas agrícolas. La fijación de precios por parte de una asociación principal, que es responsable de la venta de los bienes, que son suministrados a la asociación, queda fuera del alcance de las medidas de la política de competencia contra las conductas

anticompetitivas.

7. En Sudáfrica, las empresas o las asociaciones profesionales pueden recibir una exención para actuar de modo que, de no contar con la exención de la Comisión, serían anticompetitivos. Las exenciones pueden otorgarse sobre bases como: (a) el fomento de las exportaciones; (b) la promoción de la pequeña y mediana empresa; (c) contribuir a la estabilidad económica de una industria; y (d) mantener las normas profesionales ó para el funcionamiento normal del gremio.

Aunque en algunos casos otorgar exenciones al cumplimiento con las leyes de competencia tiene profundo arraigo histórico, puede decirse que este tipo de licencias ameritan ser analizadas cuidadosamente antes de ser puestas en marcha. Como se destaca en el informe de la OCDE (1997), se han acumulado exenciones al cumplimiento con las leyes de competencia en varios sectores, como el de la energía y los servicios públicos, el transporte, las comunicaciones y la agricultura. Este tipo de exenciones tiene la posibilidad de deteriorar el desempeño económico, al permitir prácticas anticompetitivas como abuso de posición dominante y conductas colusivas. En general, existen grandes beneficios de aplicar la ley general de competencia tanto como sea posible.<sup>24</sup>

#### 4.4 *Elección del consumidor y toma de decisiones*

Los proveedores compiten por atraer consumidores. Como ya se ha dicho, las políticas del gobierno pueden restringir indebidamente las prácticas de los proveedores. Del mismo modo, las políticas públicas pueden afectar también las decisiones del consumidor de manera que limiten sus alternativas o resultan dañinas a sus intereses.

Los consumidores toman sus decisiones de compra con base en factores tales como preferencias personales, ingresos, precios y atributos de los productos

---

<sup>24</sup> El informe destaca que esto es especialmente importante en el periodo posterior a la reforma regulativa, ya que estos abusos pueden frustrar el surgimiento de la competencia al bloquear la entrada o fijar los precios. Se requerirá reforzar la observancia de las leyes contra los cárteles en los casos en los que, durante años, la regulación haya enseñado a las empresas a cooperar en lugar de competir. Sin medidas decisivas, los beneficios de la reforma pueden perderse.



competidores<sup>25</sup>. Sin embargo cuando toman una decisión pueden no tener suficiente información acerca de un producto, enfrentarse a limitaciones gubernamentales sobre la variedad de productos disponibles y/o tener que cubrir los costos de cambiar de proveedor, que los desalienta a elegir un producto que hubieran escogido si pudieran cambiar libremente de proveedor. Además, pueden ser víctimas de sesgos en su comportamiento que dan como resultado que sus decisiones, al ser examinadas detenidamente, sean inconsistentes con sus preferencias. Estos factores afectan de manera significativa la demanda por ciertos bienes y servicios.<sup>26</sup> Cuando esto sucede, en ocasiones los gobiernos tratan de tomar medidas que mejoren la transparencia o ayuden de otra forma a la toma de decisiones del consumidor.

Para ilustrar la importancia de los factores de la demanda como promotores de una competencia benéfica, se deben considerar aquellas situaciones en las que la información que se presenta a los consumidores está incompleta, es confusa, engañosa o difícil de descifrar. En estas circunstancias, los resultados de un mercado sin restricciones pueden no generar el mayor bienestar posible para los consumidores. Por ejemplo, si los consumidores cuentan con suficiente información sobre la calidad de un producto, las empresas que ofrecen productos de baja calidad tendrán que bajar sus precios o mejorar sus productos. Por el contrario, si los consumidores no cuentan con información suficiente ó sí esta es confusa o engañosa, les será más difícil evaluar correctamente el producto. De esta manera probablemente se pagarán precios más altos por bienes o servicios de inferior calidad ó, en el caso de información confusa, los consumidores reducirán sus esfuerzos en buscar productos que mejor satisfagan sus necesidades. Por estas razones, es de suma importancia para promover una competencia vigorosa y beneficiosa garantizar que el consumidor pueda tomar decisiones bien informadas y razonadas.

Los gobiernos pueden ser de gran ayuda en este sentido. Wilson y Waddams Price (2005) examinaron una muestra de compra de electricidad en hogares del Reino y encontraron que una tercera parte de los consumidores que cambiaron de proveedor, lo hicieron a una compañía más cara. Uno de los factores claves que explican este resultado es la dificultad que tuvieron los consumidores para comparar

---

<sup>25</sup> El Comité de Política del Consumidor de la OCDE actualmente está generando un marco para determinar cuándo y cómo los gobiernos pueden desear intervenir para abordar problemas de consumidores. (*Consumer Policy Toolkit*, próxima edición)

<sup>26</sup> Las regulaciones que afectan lo que los proveedores hacen, cómo compiten y sus incentivos para competir entre sí afectan la oferta del mercado.

las ofertas complejas y competitivas presentadas por las empresas. Los “errores” de los consumidores pueden incrementar los márgenes de ganancia al debilitar la relación entre las ventas y el excedente relativo de las compañías. (Perloff and Salop 1985, Gabaix et al. 2005). Si hay una estrategia commercial rentable basada en confundir sistemáticamente a los consumidores y se advierte que los proveedores siguen esta estrategia de manera intencional, habrá razones para proteger a los consumidores, por ejemplo requiriendo que los proveedores ofrezcan estándares comparables para las diversas ofertas. No obstante, se requiere cautela al intervenir pues puede haber consecuencias negativas tanto para proveedores como para consumidores. Ejemplos de políticas que dañan las alternativas y la toma de decisiones del consumidor incluyen aquellas que crean estándares mayores o menores a los que la mayoría de los consumidores desea (eliminando así parte de las opciones disponibles para el consumidor), las que obligan a la compra de ciertos productos, las que dan a profesiones específicas la capacidad de restringir las opciones, como en el caso de ciertas prescripciones médicas (como lentes de contacto) que requieren la compra de una marca específica. Ejemplos de políticas que contribuyen a la ampliación de alternativas y mejoran la toma de decisiones de los consumidores, incluyen aquellas que requieren el etiquetado del contenido en los alimentos, aquellas que establecen un formulario estándar de cotización para tasas hipotecarias (que ayudan a comparar las ofertas de las instituciones financieras), las reglas sobre divulgación de normas y períodos de reflexión.

#### 4.4.1. *Capacidad de Elección*

Por lo general, los mercados funcionan mejor cuando los consumidores pueden ejercer su derecho de libre elección. Las alternativas pueden restringirse incluso cuando existen varias opciones de proveedores. Esto puede suceder cuando las políticas gubernamentales restringen las opciones disponibles para el consumidor. En muchos casos, las restricciones privadas son adecuadas y esperadas, por ejemplo cuando los consumidores eligen un auto y reconocen que habrán restricciones sobre los talleres que contarán con el equipo necesario para dar mantenimiento al auto.<sup>27</sup> Las restricciones privadas pueden ser en ocasiones muy benéficas para promover la competencia y generar mejores condiciones para los consumidores.<sup>28</sup> Sin embargo,

<sup>27</sup>. Por ejemplo, las reparaciones a los sistemas computarizados de los autos pueden requerir equipos de diagnóstico específico a un modelo o un fabricante. Este equipo especial es caro y puede involucrar derechos de propiedad intelectual de tecnología.

<sup>28</sup>. Por ejemplo, los seguros médicos privados en los Estados Unidos ofrecen una red de médicos y hospitales. Las aseguradoras pueden negociar mejores condiciones

en algunas circunstancias, la elección se ve limitada por políticas gubernamentales aplicadas a los consumidores. Cuando esto sucede, vale la pena preguntarse si dichas restricciones son necesarias para alcanzar los objetivos de la política pública que no pueden alcanzarse de otra manera con menor daño a la competencia.<sup>29</sup>

Las políticas gubernamentales pueden restringir directa e indirectamente la elección de los consumidores. Por ejemplo, los gobiernos pueden declarar ilegal la compra de medicamentos sujetos a prescripción o de libre venta en países o estados vecinos a precios mucho más bajos. Esto constituye una restricción directa. En comparación, una política de gobierno sobre la cobertura de los seguros en compra de medicamentos que niegue reembolsos para todas aquellas compras fuera del estado constituye una restricción indirecta. Esto puede tener un efecto similar a la restricción directa, pero funciona a través de un mecanismo de reembolso financiero en lugar de una restricción legal directa.

Limitar la capacidad de los consumidores de elegir libremente puede tener efectos dañinos, debido a que cuando los proveedores saben que los consumidores no pueden optar por alternativas que hubiesen preferido, estos pueden ser menos sensibles a presiones competitivas que pueden llevarlos a disminuir los precios, mejorar la calidad o aumentar la variedad de bienes y servicios disponibles. Además, los consumidores pueden estar menos satisfechos con los productos que obtienen o pueden simplemente dejar de comprar un producto en particular.

Fomentar la capacidad de elección de los consumidores es importante para que los mercados funcionen bien. En ocasiones, esta promoción la lleva a cabo una organización defensora de la competencia o del consumidor, pero en la mayoría de

---

con proveedores como médicos y hospitales cuando es posible excluir a algunos proveedores (y ofrecer más pacientes a los restantes). Algunos estados de los Estados Unidos requieren que cualquier proveedor de servicios médicos que desee pertenecer a la red, tenga este derecho; mientras que en otros, la contratación es selectiva. Vita (2001) señala que esta obligación que permite que cualquier proveedor que desee unirse a la red pueda hacerlo se asocia con mayores gastos en salud en el estado.

<sup>29</sup>. El seguro hipotecario es obligatorio en Canadá para niveles de préstamo/valor muy altos, pero no es el consumidor quien elige al proveedor del servicio, sino el prestamista es quien lo hace. Francia solía tener un requisito similar, pero ha buscado proporcionar a los consumidores la posibilidad de elegir sobre su proveedor.

los casos, esta promoción la llevan a cabo los reguladores sectoriales o la acción legislativa.

- A veces, las políticas gubernamentales pueden restringir la elección. Por ejemplo, en los Estados Unidos, una regulación federal requiere que los usuarios de lentes de contacto reciban prescripciones recientes de un especialista autorizado antes de comprar los lentes. La regulación se aprobó para garantizar que los pacientes recibieran un diagnóstico adecuado con el tipo de lentes apropiados (de ser el caso), con el aumento necesario y otras características. Algunos especialistas comenzaron a comprar lentes a los que les ponían su propia marca (por ejemplo “Lentes de Contacto del Dr. Jones”) y estos estaban disponibles con un solo proveedor. El Dr. Jones, por ejemplo, podía expedir a su paciente una receta para la compra de “Lentes de Contacto del Dr. Jones” de un aumento específico. Así, limitaba al consumidor porque, por ley, solo podía comprar los lentes que se especificaban en la receta y sólo el Dr. Jones vendía estos productos. Los datos sobre precios sugieren que los lentes de especialistas independientes y de cadenas de ópticas pueden ser hasta 9-13% más caros que la siguiente opción más cara del equivalente de marca (en tiendas en línea) y hasta 50% más caros que la opción más barata (tiendas al mayoreo).<sup>30</sup> Con base en una acción legislativa,<sup>31</sup> la Comisión de Comercio Justo de los Estados Unidos (FTC por sus siglas en inglés) emitió una orden que requería que las prescripciones de lentes de contacto de marcas privadas se emitieran con suficiente información para poder identificar lentes comparables y que estuvieran ampliamente disponibles. Además, ordenó que la prescripción fuese portátil, es decir que pudieran ser surtidas con productos intercambiables de manera que el consumidor no estuviera forzado a comprar con el especialista que prescribe..<sup>32</sup>
- A veces, los gobiernos pueden intervenir en la expansión de las alternativas para los consumidores. Por ejemplo, la Compañía Municipal

<sup>30</sup> Véase los datos en FTC (2005) relativos a la venta de la marca Biomedics55 y de productos de marcas privadas (p. 25).

<sup>31</sup> Véase Fairness to Contact Lens Consumers Act (FCLCA) P.L. 108-164, 1117 Stat 2024.

<sup>32</sup> 15 U.S.C. § 7601; 16 C.F.R. §315.

de Varsovia para Servicios Públicos, S.A. (*MPUK*) ha rentado funerarias en el Cementerio Público de Varsovia y en el Cementerio Militar de Powaski a la Ciudad de Varsovia. La *MPUK* requirió que otros proveedores del servicio funerario y clientes individuales que desearan usar las instalaciones en los cementerios, compraran servicios adicionales como música, director de funerales y servicios ceremoniales a *MPUK*. Así, un cliente que deseara usar las funerarias *MPUK*, tenía que comprar estos servicios adicionales, incluso si ya tenía su propio proveedor. Los vínculos entre los cementerios y los proveedores de servicios funerarios generaron inquietudes sobre las barreras a la entrada en mercados competitivos de servicios funerarios. Las autoridades polacas encontraron que la práctica era dañina para la competencia en este mercado y se requirió a la *MPUK* que dejara de solicitar la compra de servicios adicionales.<sup>33</sup>

Cuando una regulación gubernamental restringe la alternativa de elección en una forma que daña a los consumidores, quizá es posible hacer revisiones a esta regulación para garantizar la prevalencia de la libre elección, como en el caso de los lentes de contacto. No obstante, cuando la alternativa de elección se restringe por acciones puramente privadas, la acción gubernamental no debe ser un resultado automático, puesto que muchas de estas acciones tienen efectos benéficos. Los factores a considerar en la evaluación de las reacciones del gobierno incluyen examinar si los consumidores ya están atrapados en una línea de conducta previa a la existencia de contar con buena información sobre los costos de las distintas opciones y si existen circunstancias agravantes que sugieren que la toma de decisión del consumidor no estará bien meditada la mayoría de las veces.

---

<sup>33</sup> No todas las autoridades de competencia considerarán que los intereses financieros conjuntos entre los cementerios y las funerarias son problemáticos en todas partes o, por el contrario, que la separación entre cementerios y funerarias es necesaria o deseable. Véase FTC "La prohibición en Wisconsin sobre la operación conjunta de funerarias/cementerios puede aumentar los precios y reducir la alternativas, según advierte la FTC", septiembre 14, 1993, disponible en <http://www.ftc.gov/opa/predawn/F93/wi-funera2.htm>. Dicho lo anterior, la FTC instituyó una Regla Funeraria que, entre otras acciones, promueve el acceso de los consumidores a proveedores de ataúdes o urnas, de manera que su proveedor de servicios funerarios acepte ataúdes o urnas compradas a otros proveedores sin cobrar una cuota adicional por manejo que pueda menoscabar el propósito de la Regla Funeraria. Véase 16 C.F.R. § 453.

#### 4.4.2. *Costos de cambio de proveedor*

En muchos casos, los consumidores enfrentan costos importantes por cambiar de proveedor en la compra del mismo servicio o producto. Por ejemplo, la compañía telefónica o la compañía de gas natural podrían hacer que el consumidor firmara un contrato que lo obligue a comprar el producto o el servicio de esa compañía durante un plazo específico<sup>34</sup>. En algunos casos, las compañías pueden obligar al consumidor a pagar por adelantado la prestación del servicio durante la vigencia del contrato o pueden cobrar una cuota fija por la firma del contrato. Una motivación para la existencia de estas cláusulas es la de retener al consumidor, lo que contribuye a crear barreras a la movilidad del consumidor.<sup>35</sup> En este tipo de contratos, si el consumidor desea cambiar a un nuevo proveedor – por ejemplo a un nuevo operador— tendrá que perder el pago que realizado al proveedor anterior. La imposición de altos costos por cambiar de proveedor puede beneficiar a las empresas establecidas, reduce la competencia y puede dificultar la entrada al mercado en el futuro.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> En el caso de telecomunicaciones veáse, por ejemplo, OCDE (2008) “Enhancing competition in telecommunications: protecting and empowering consumers” DSTI/CP(2007)FINAL

<sup>35</sup> En el caso de los teléfonos móviles podría argumentarse que estas cláusulas están diseñadas para mantener a los clientes durante el tiempo suficiente para pagar por sus equipos telefónicos, que tienen un fuerte descuento durante las promociones. Esta parece ser una estrategia de comercialización común entre los prestadores de servicios de telefonía móvil. Sin embargo, esta lógica no se aplicaría a la prestación de servicios de gas natural o electricidad

<sup>36</sup> Paul Klemperer (New Palgrave Dictionary) presenta una definición más general de los costos de cambiar de proveedor: “Un producto exhibe costos de cambio clásicos si un comprador lo adquiere repetidamente y encuentra costoso cambiar de un vendedor a otro. Por ejemplo, existen altos costos de transacción para cerrar una cuenta con un banco y abrir otra con un competidor; se pueden enfrentar fuertes costos de aprendizaje al cambiar entre programas de computadora; y los costos de cambiar de proveedor también pueden generarse con el establecimiento no lineal de precios como, por ejemplo, cuando una aerolínea i a los pasajeros en un programa de “viajero frecuente” después de cubrir cierto número de millas con la compañía. También surgen costos por cambiar de proveedor si un cliente compra productos de “seguimiento” o “post-venta” como servicio técnico, refacciones o reparaciones, y encuentra difícil cambiar al proveedor original. En pocas palabras, los costos de cambio de proveedor se generan cuando el

Una manifestación de los costos de cambio de proveedor que es fuente de gran preocupación se relaciona con las industrias recientemente desreguladas, como la del gas\_natural, la electricidad y las telecomunicaciones, donde operan compañías dominantes establecidas que intentan obstaculizar la competencia al ofrecer contratos que incorporan costos por cambiar de proveedor. Estas industrias tradicionalmente reguladas plantean retos considerables por, al menos, dos razones:

- Para prestar sus servicios, los competidores requieren acceder a la red de ductos de gas, a los cables de transmisión o a la red de telecomunicaciones de la empresa establecida en el mercado;
- Las empresas establecidas tienen una alta participación de mercado debido a su herencia reglamentaria.

Como lo muestran algunos de los ejemplos en el Recuadro 10, los consumidores de muchos países están sujetos a costos de cambio de proveedor que imponen barreras a la selección de proveedores alternativos.<sup>37</sup>

La conducta de las empresas establecidas en industrias como las de electricidad, telecomunicaciones y gas natural muestran que existe una propensión importante a la imposición de costos de cambio de proveedor y a negar o limitar el acceso de nuevas empresas a sus mercados a fin de mantener su poder de mercado y sus utilidades. Los gobiernos pueden desempeñar un papel importante en llevar a estas industrias desde su pasado monopólico regulado hacia un futuro en el que exista un ambiente más competitivo. La solución tiene varias partes y todos los elementos enunciados a continuación deben estar presentes para aumentar la competencia:

- Legislar el acceso a la red de la compañía establecida. Esto sucede en muchos países de Europa. En Estados Unidos se observa evidencia mixta, luego de que la Comisión Federal de Comunicaciones, en agosto de 2005, declaró que las compañías de telecomunicaciones ya establecidas en el mercado no tienen la obligación de proporcionar acceso a los competidores. (Existe una serie de temas relacionados con el acceso que

---

consumidor realiza una inversión específica con el vendedor actual y que deberá duplicarse al cambiar de vendedor”.

<sup>37</sup> El artículo de Salies (2006), contiene un estudio breve y muestras de las estimaciones de costos de cambio de proveedor en países seleccionados.

no serán tratados aquí. Estos temas se relacionan con la capacidad de las empresas establecidas de degradar el acceso, incluso cuando este es abierto. Por ello, es necesario que el organismo a cargo de la regulación correspondiente le dé seguimiento a este tema.)

- El precio para acceder a la red debe de ser justo y no discriminatorio.
- Los consumidores deben de tener la capacidad de cambiar de proveedor. Los costos de cambio de proveedor deben de ser bajos. En este sentido, podría pensarse en dos componentes distintos de los costos de cambio de proveedor en estas industrias y los dos elementos que se destacan a continuación deberán ser reducidos o eliminados para aumentar la facilidad de cambio y generar más competencia:
  - Las barreras administrativas, como las fechas o periodos específicos en los que el consumidor puede cambiar de proveedor. Esto genera dificultades específicas a los consumidores que pueden estar buscando un cambio;
  - Las barreras monetarias que se crean con los contratos de plazo forzoso y las cuotas anticipadas.

Para concluir esta sección, es importante destacar que la combinación de una posición de mercado dominante, con la propiedad de la red y la capacidad de imponer costos por cambiar de proveedor representa una combinación más bien complicada de los factores que deben ser tratados al mismo tiempo.

#### **Recuadro 10. Costos de cambio de proveedor**

1. La portabilidad de los números telefónicos se define como la capacidad de los clientes de conservar su número de teléfono móvil cuando cambian de prestador de servicio. Esto es obligatorio en el Reino Unido desde 1999 y en Alemania desde 2002. En el terreno de las telecomunicaciones móviles, la portabilidad de números se considera un requisito previo importante para la competencia, pues reduce los costos de cambiar de proveedor. La falta de portabilidad tiene el potencial de retener al cliente en la red de la empresa establecida. Así, los costos de cambio de proveedor favorecen a las empresas establecidas y son una fuente obvia de poder monopólico para los proveedores que ya participan en el mercado. Entre los ejemplos de la importancia de este tema se puede destacar: (a) la portabilidad de números se legisló en el Reino Unido a partir de 1999; y (b) desde fines de 2002 la portabilidad de números se convirtió en obligatoria en Alemania. Landgrebe (2004) presenta una discusión de los diversos costos de cambio de proveedor en el mercado



europeo de telecomunicaciones.

2. Luego de la desregulación de los mercados de suministro de electricidad en muchos países, los costos de cambio de proveedor se consideran un factor importante en la determinación del funcionamiento competitivo de los mercados. Podría esperarse que la imposibilidad de los clientes de cambiar debido a las barreras y a los costos impuestos por los proveedores establecidos en el mercado resultará en un mercado menos competitivo. Dado lo anterior, muchos países se han centrado en este tema con vistas a racionalizar los procedimientos de cambio de proveedor y a reducir los costos que enfrentan los clientes.

3. El nivel de actividad de cambio de proveedores varía de forma considerable en los países nórdicos. La actividad más intensa se presenta en Noruega, seguida por Suecia, Finlandia y Dinamarca. Como lo indica el informe NordREG de 2006, la facilidad para cambiar de proveedor varía entre países. En Suecia, los cambios de proveedor pueden llevarse a cabo sólo el primer día del mes, y pueden llegar hasta ser dos meses si el consumidor se retrasa tan sólo un día. En Finlandia, el sistema actual permite que los operadores del sistema de distribución cobren comisiones si el cliente cambia de prestador de servicio más de una vez por año. En Finlandia, Suecia y Noruega, un consumidor puede establecer un nuevo contrato de suministro oral o electrónicamente, mientras que en Dinamarca el cliente debe firmar el contrato en persona. Como lo destaca el estudio, la reducción de barreras al cambio es un requisito previo para lograr un mercado eficaz de suministro de electricidad.

4. Por su parte, en el mercado de electricidad en Austria se observan pocos cambios en el segmento de los pequeños consumidores (una tasa de 5 por ciento de cambios de proveedor contra 25 por ciento para los grandes clientes). Las barreras a los cambios de proveedor, en especial para los clientes pequeños pueden incluir, por ejemplo, una información de precios poco transparente presentada en las cuentas de suministro de energía eléctrica, como precios globales, términos mínimos contractuales restrictivos que retienen al consumidor durante la vigencia del contrato y descuentos por lealtad que reducen los incentivos de cambiar de proveedor. Por razones similares, también son poco frecuentes los cambios entre proveedores de gas. En el otoño de 2004, la Autoridad Austriaca de la Competencia inició una investigación acerca de algunas de estas prácticas.

#### 4.4.3 Información Adecuada y Útil

En el curso de las transacciones comerciales, las empresas usan una amplia variedad de publicidad, de promociones y de otros métodos para transmitir información sobre sus productos a los consumidores. En mercados establecidos, estas fuentes pueden complementarse con otras formas de información como la experiencia previa con el producto, reputación del proveedor, comentarios boca a boca y revisiones en línea de terceras partes. Estos mecanismos en conjunto, proporcionan medios efectivos para que los consumidores obtengan la información que necesitan para tomar decisiones informadas y apropiadas.

No obstante, las grandes reformas regulatorias pueden crear situaciones en que las fuentes normales de información provean información limitada en un principio. Es probable que este sea el caso cuando se crean mercados para productos que los consumidores no han comprado antes. Por ejemplo, la desregulación de la electricidad doméstica puede resultar en que los consumidores tengan que seleccionar de entre proveedores nuevos dispuestos a suministrar ofertas que ni ellos ni los consumidores han evaluado previamente. Por un lado, el riesgo en estos casos es que muchos consumidores firmarán contratos de suministro que no son los mejores para sus intereses. Por otro, la falta de información puede provocar que los consumidores se queden con los proveedores ya conocidos aunque haya ofertas mejores disponibles.

En cualquier caso, la ausencia de información adecuada puede afectar de manera considerable los beneficios potenciales de las reformas regulatorias y quizá hasta poner en riesgo todo el proceso de desregulación. Las quejas generalizadas por parte de los consumidores pueden llevar que se regule de nuevo. Cuando demasiados consumidores se quedan con los proveedores establecidos, se puede desacelerar el desarrollo de la competencia efectiva y a cuestionar si el mercado relevante es potencialmente competitivo o si debería ser regulado nuevamente.

Para garantizar el éxito de una desregulación o de otras iniciativas importantes del gobierno promotoras de cambio en el mercado, valdría la pena acompañar la creación de nuevas alternativas con un requisito de información que dé a los consumidores un punto de referencia para comparar ofertas.

Para poder decidir, los consumidores evalúan los productos que están considerando. Para muchos productos, los consumidores obtienen de antemano información que les ayudará a decidir entre diferentes opciones.<sup>38</sup> Cuando esta información es inadecuada, corren un riesgo mayor de tomar decisiones inapropiadas. No obstante, los proveedores que hagan negocios con base en la falta de información, pueden beneficiarse de estas decisiones no óptimas, pero dan, al mismo tiempo, menos incentivos a otros proveedores para revelar información sobre sus productos que sería útil para los consumidores.

---

<sup>38</sup> Para algunos productos (bienes que se conocen por experimentación), la calidad sólo puede conocerse tras el consumo (p.e., una fruta). Para otros productos (bienes de confianza), la calidad no se conocerá incluso tras la compra (como la atención médica o la representación legal). Las estipulaciones de información y divulgación pueden ser útiles para mejorar la toma de decisión del consumidor para estos productos.

La simple existencia de fallas en la información no sugiere forzosamente que los requisitos de información resolverán el problema. Se debe tener muy en cuenta si estos requisitos pueden crear problemas propios adicionales debido a las consecuencias no previstas o aumentos en los costos.

#### **4.5 Conclusiones**

En la Sección 4 se discutieron un gran número de regulaciones que pueden imponer los gobiernos y las organizaciones profesionales. También se presentó una breve evaluación de las motivaciones sociales y económicas que subyacen en la aplicación de regulaciones, para luego concentrarse en los posibles problemas de competencia que podrían ser causados por las restricciones. Para cada tipo de regulación se presentaron ejemplos, además de comentarios adicionales, para destacar la naturaleza de las restricciones en cada categoría. Se advirtió que, cuando se consideran intervenciones continuas como la regulación de precios, vale la pena tomar en cuenta si otras alternativas pueden resolver los problemas del consumidor, tales como mejorar la calidad de la información disponible.

Al discutir las diversas preocupaciones relacionadas con la competencia al respecto de las regulaciones impuestas por los gobiernos y las organizaciones profesionales se utilizaron los conceptos y el marco de la Sección 3. A continuación, en la Sección 5, se desarrolla un marco general que se puede utilizar para comprender mejor las inquietudes relacionadas con la competencia y una regla o disposición dada y, en la Sección 6, se presenta un proceso en dos etapas para realizar una evaluación más específica de las inquietudes actuales relacionadas con la competencia.

### **5. Marco general para la evaluación de las regulaciones en cuanto a su impacto competitivo**

Los conceptos y el marco descritos en la Sección 3 presentan un método flexible y analítico para evaluar el impacto sobre la competencia de los diversos tipos de regulaciones presentados en la Sección 4. Los conceptos y el marco de la Sección 3 son flexibles en el sentido que se pueden utilizar para evaluar el impacto sobre la competencia de diferentes tipos de regulaciones en industrias y mercados que difieren ampliamente. El objetivo central de esta sección reside en desarrollar un marco de referencia que pueda ser utilizado por los economistas funcionarios a cargo de la regulación para tener una idea clara de los temas relacionados con la competencia, como herramienta para ayudarles a evaluar el impacto de las regulaciones sobre esta. Luego de presentar las líneas generales del marco en esta

sección, en la Sección 6 se presentará un proceso en dos etapas para evaluar las regulaciones.

Como principio general, los funcionarios a cargo de la regulación deberían concentrarse en tres aspectos importantes para comenzar el proceso de evaluación. En primer lugar, el punto de partida de cualquier evaluación deberían ser los “objetivos” que se busca alcanzar. Una vez logrado esto, en una etapa posterior, será más fácil considerar y evaluar las alternativas que logren el objetivo imponiendo menos restricciones a los procesos de mercado. Por ejemplo:

- Si la meta consiste en proteger a los consumidores menos informados, una forma de lograrlo podría ser mediante la regulación de los precios mínimos. Sin embargo, existen otros medios para lograr este fin que ameritan ser considerados;
- Dependiendo de la naturaleza de la regulación, es inevitable observar cierto nivel de otorgamiento de derechos adquiridos. Sin embargo, un reto importante será el de minimizar el plazo durante el cual se permiten estos derechos adquiridos, pues los plazos de protección muy largos y los mecanismos mal pensados de tales derechos tienen el potencial de generar daños significativos a los mercados.

En segundo lugar, muchos mercados pueden establecer barreras importantes a la competencia, aunque estas sean relativamente transparentes. Dado lo anterior, resultaría útil clasificar las “barreras existentes” que podrían relacionarse con lo siguiente:

- *Reglamentarias*. Son barreras que se refieren a las disposiciones relacionadas con la entrada a un mercado, tales como las cláusulas de derechos adquiridos y las restricciones a la publicidad, entre otras. Cualquier regulación que se imponga en el mercado analizado deberá ser clasificada, destacando sus posibles efectos sobre la competencia;
- Barreras relacionadas con altos *costos indirectos* o *costos hundidos* como las que exigen a los negocios que incurran en altos gastos de publicidad o de I&D para competir en el mercado. Por ejemplo, si el conjunto actual de productos o servicios requiere de grandes inversiones en capital o en I&D, cualquier nueva regulación que afecte la estructura de costos del mercado – ya sea como consecuencia de cambios necesarios en el proceso de producción o el reposición de productos – puede tener consecuencias

significativas tanto para las empresas establecidas como para las que podrían ingresar al mercado;

- La *conducta* de las empresas establecidas en el mercado. ¿Existe un historial de empresas dominantes en el mercado comportándose de forma que dificulte la entrada de nuevos competidores? Por ejemplo, una compañía dominante en el mercado de electricidad o telecomunicaciones podría tener una historia de negar o degradar el acceso a su red.

Tercero, si la regulación propuesta involucra el establecimiento de regulaciones a los precios del mercado resultará necesario reconocer que podría afectar varios aspectos de las operaciones de las empresas. Como se destacó en la sección 4.2.4, los controles sobre los precios que pueden cobrar las empresas pueden tener efectos muy variables, como una menor calidad y variedad de los productos, menor entrada de competidores al mercado, menor eficiencia de la producción y rezagos en la adopción de nuevas tecnologías. Dado lo anterior, la imposición de restricciones a los precios debería contemplarse con escepticismo, evaluando con atención las soluciones alternativas que sean menos dañinas para el funcionamiento de los mercados en el largo plazo.

Las consideraciones mencionadas proporcionarán una mejor y más directa comprensión de algunos aspectos de las evaluaciones del impacto sobre la competencia en situaciones en las que se propongan nuevas regulaciones. Incluso en caso de que existan regulaciones en proceso de ser analizadas, una evaluación de este tipo puede ser útil. El punto clave a destacar es que la combinación de diferentes tipos de barreras puede tener un impacto importante sobre la competencia; este impacto puede no ser aparente al centrarse sólo en una barrera específica.

Una vez realizada la evaluación mencionada, las consideraciones a continuación están diseñadas para lograr una mayor comprensión de los posibles efectos sobre la competencia.

### **5.1 *Evaluar el impacto sobre las empresas establecidas***

Resulta importante tener una comprensión clara acerca de cómo puede afectar la regulación a diversos aspectos operativos de las empresas, ya sea que la regulación tenga impactos sustancialmente diferentes para cada empresa establecida y si estos diversos impactos podrían traer consigo un cambio importante en las relaciones de competencia, de manera a que se reduzca de manera notable la intensidad de la misma dentro de un mercado.

- Evaluar los costos de cumplir con la regulación
  - i) ¿Cuáles son los componentes de los costos en los que deberá incurrirse?
  - ii) ¿Podrían estos costos describirse como fijos (o no recurrentes) o variables (recurrentes)?
  - iii) ¿Cómo se comparan los costos en relación con los ingresos anuales de ventas de las empresas?
  - iv) ¿La respuesta del inciso (iii) varía de acuerdo con el tamaño de la empresa? Por ejemplo, ¿se ven más afectadas las pequeñas empresas?
  - v) ¿La respuesta del inciso (iii) depende de la antigüedad del capital (antiguo contra nuevo) de la empresa? Por ejemplo, ¿se ven más afectadas las compañías con plantas de producción más antiguas?
  
- Analizar el impacto de la regulación sobre la salida de empresas del mercado. Nótese que si la salida de empresas es significativa, podría reflejarse en un descenso de la intensidad de la competencia. Los diversos tipos de regulaciones impondrán costos para las empresas establecidas.
  - i) ¿Podrían estos costos llevar a las empresas a salir del mercado?
  - ii) ¿Qué tipo de empresas tienen mayor probabilidad de salir del mercado?
  - iii) ¿Sería posible concluir si saldrán del mercado las empresas grandes o las pequeñas?
  - iv) ¿Es posible concluir si saldrán del mercado las empresas con plantas más antiguas?
  - v) Si se tiene una idea de qué tipo de empresa (de haberla) dejará el mercado, será más sencillo determinar los posibles cambios que se generarán en la estructura del mercado.
  
- Evaluar el impacto de la regulación sobre la posible conducta anticompetitiva de las empresas establecidas. Por ejemplo, si la regulación facilita la cooperación y el intercambio de información, podría llevar a conductas de colusión entre las empresas del mercado, tales como la

fijación de precios, restricciones a las cantidades producidas y la asignación de participaciones de mercado. Aunque impedir la colusión es parte de la jurisdicción de la ley de competencia, sería útil destacar explícitamente la ilegalidad de los acuerdos de fijación de precios y de colusión. Por último, si en el mercado se observa un historial de casos de colusión, es un dato que deberá tomarse en cuenta en el proceso de toma de decisiones.

### **5.2 *Evaluar el impacto de la entrada de nuevas empresas***

En la Sección 3 se comentó acerca de los diferentes tipos de empresas que ingresan a un mercado. En este sentido, será importante tomar nota de las respuestas a las siguientes preguntas. La regulación limita la entrada:

- ¿A todo tipo de candidatos? Por ejemplo, si una regulación limita el número total de farmacias por cada 5,000 personas, esto será aplicable a todo tipo de farmacia, limitando el nivel de competencia en el mercado de manera muy explícita.
- ¿Para empresas específicas como las que pertenecen a la categoría de nueva empresa/nueva planta? Supóngase que las nuevas regulaciones ambientales que deben cumplirse requieren de un gasto de capital considerable. En este caso, es muy probable que la regulación afecte a las empresas pequeñas que desean entrar al mercado más que a las de mayor tamaño. También es probable que tenga un efecto adverso más grande en la categoría de nueva empresa/nueva planta, que en las que se están diversificando. En este caso, el impacto para la competencia puede ser más complicado. Por ejemplo, podría facilitar la colusión, debido a que puede llevar al surgimiento de un conjunto de empresas dominantes.

El hecho de comprender las consecuencias para la entrada de empresas y para el tipo de compañías que desean ingresar al mercado, proporciona ideas valiosas acerca de la competencia futura en los mercados afectados.

### **5.3 *Evaluar el impacto sobre precios y producción***

En este punto se analizan los posibles canales mediante los cuales la regulación considerada podría *incrementar* los precios de los bienes y servicios y la producción en los mercados afectados.

- La regulación podría imponer costos a los productores. Aumentar los costos de producción llevaría a que los consumidores pagaran mayores precios y las empresas redujeran su producción. Esto sucedería, por ejemplo, si se impusieran nuevas normas ambientales o de seguridad que obligaran a las empresas a realizar inversiones nuevas y costosas. Es obvio que el incremento resultante en el precio no se debería a conductas anticompetitivas. Sin embargo, tomar nota de esta conducta puede resultar útil para evaluar qué partes del incremento total en el precio pueden surgir como resultado de incrementos de costos o de posibles conductas anticompetitivas o de un mayor poder de mercado.
- La regulación podría generar salidas de empresas establecidas en el mercado, reducir la probabilidad de observar entradas en el futuro, debido a la creación de barreras en este sentido, y reducir el nivel de competencia en el mercado. Esto, a su vez, llevaría a incrementos en el poder de mercado que ejercen las empresas que permanecieron, a mayores precios y a menor producción.
- La regulación podría facilitar un mayor intercambio de información y de cooperación entre empresas, lo que llevaría a conductas de colusión. Esto se reflejará en mayores precios y menor producción.

Un objetivo importante en este sentido residirá en diferenciar los canales y obtener respuestas claras a las siguientes preguntas:

- ¿Aumentarán los precios que paga el consumidor?
- De ser así, ¿cuáles son los principales factores que podrían causar esta alza?
  - ¿Aumentos en los costos de producción?
  - ¿Aumentos en el poder de mercado?
  - ¿Posibilidad de observar conductas anticompetitivas?

Aunque en este caso la preocupación principal reside en si se observará una reducción de la competencia en el mercado (por ejemplo, debido a que se cuenta con un menor número de empresas), resulta importante reconocer que las diversas



regulaciones pueden tener impactos complejos. Así, en el caso de las normas ambientales es relativamente claro que los precios pueden aumentar a medida que las empresas realizan inversiones costosas para cumplir con las nuevas normas. Sin embargo, como se ha comentado antes en este documento, las posibles consecuencias de las nuevas normas pueden incluir la salida de empresas y un menor ritmo de entradas, lo que podría otorgar mayor poder de mercado a las compañías ya establecidas. En este sentido, un aumento de nivel de las normas ambientales tiene un efecto directo de aumento en el precio impulsado por los costos y un posible efecto indirecto de acuerdo con el cual podrían presentarse incrementos de precios en el futuro debido a las ganancias de poder de mercado que resulten de una menor competencia. Al analizar las propuestas de regulación es necesario estar conscientes de estas complejidades y tener una comprensión apropiada de los temas subyacentes.

#### **5.4 *Evaluar el impacto en la calidad y la variedad de bienes y servicios***

En términos generales, cualquier regulación que reduzca la calidad y variedad de los bienes disponibles en el mercado actúa en detrimento del bienestar del consumidor, a menos que se trate de casos específicos en los que se establecen normas mínimas para un producto a fin de reducir los riesgos sustanciales asociados con el empleo del mismo. Los funcionarios a cargo de la regulación deberán evaluar si el impacto sobre la calidad y la variedad será negativo y, de serlo, si cumple la prueba específica de “beneficio público”. La calidad y la variedad pueden verse afectadas por mecanismos alternativos como:

- Regulaciones que establecen normas mínimas de calidad, que reducirían la variedad en el mercado. Aunque con ello se elevaría la calidad promedio, los precios de mercado que pagarían los consumidores aumentarían, reflejando esta mayor calidad promedio. El segmento de consumidores – por ejemplo, los que preferirían consumir productos de menor precio y menor calidad– experimentarían una pérdida de bienestar.
- Si el mercado contiene productos diferenciados, las regulaciones que lleven a las empresas a dejarlos probablemente reduciría la variedad de productos.
- Si la regulación crea barreras a la entrada, el mercado no se beneficiaría de la inyección de variedad que podría observarse si la entrada fuera más fácil.

En general, un mercado con menor variedad y calidad puede tener efectos negativos de importancia para el bienestar del consumidor. Estos efectos adversos deberán ponderarse cuidadosamente contra los objetivos socioeconómicos de la regulación.

### 5.5 *Evaluar el impacto sobre la innovación*

A fin de comprender el impacto sobre la eficiencia de las operaciones de un negocio y la *innovación*, se puede aplicar una regla general:

- Si la regulación crea barreras a la entrada y ocasiona la salida de empresas establecidas, es muy probable que esto resulte en la reducción del nivel de competencia en el mercado. La falta de competencia podría llevar a las empresas establecidas a ser menos eficientes y reducir su incentivo de innovar. Como se comentó anteriormente, existen varios tipos de regulaciones que pueden generar un efecto semejante. Por ejemplo:
  - Las cláusulas de derechos adquiridos que ofrecen periodos largos y significativos a las empresas establecidas pueden llevar a observar una menor entrada de empresas y a perpetuar las prácticas de producción ineficientes;
  - Las prohibiciones a la publicidad pueden crear mercados con menores niveles de competencia que lleven a una falta de incentivos para innovar y a ser más eficientes en términos de costos;
  - Las restricciones al flujo de bienes y servicios entre regiones pueden reducir la competencia intra-regional y fomentar estructuras de producción ineficientes.

Otro tema importante se relaciona con los costos que impone la regulación. Si son significativos, pueden tener un impacto negativo sobre el gasto en I&D y otras actividades de innovación, pues las empresas pueden desviar recursos de este renglón por el hecho de cumplir con la regulación.

### 5.6 *Evaluar el impacto sobre el crecimiento del mercado*

Existen dos principales características de las regulaciones que pueden llevar a observar consecuencias adversas para el *crecimiento*:

- Si la regulación impone costos altos para las empresas establecidas y los nuevos participantes potenciales;
- Si la regulación crea barreras a la entrada y obstaculiza la competencia.

Los temas relacionados con el crecimiento del mercado pueden analizarse desde una perspectiva que considere el crecimiento de la producción y las ventas, al igual que las nuevas inversiones de capital en planta, equipo y maquinaria. El análisis de estos aspectos está relacionado directamente con las inquietudes acerca de la entrada y la salida de empresas que se subyeron en la discusión anterior.

### 5.7 *Evaluar el impacto sobre los mercados relacionados*

Resulta importante comprender que, además de afectar directamente al mercado que está siendo analizado, las regulaciones pueden afectar los mercados en posiciones superiores e inferiores en la cadena. Por ejemplo, supóngase que una regulación exige menores emisiones de los automóviles y eleva los costos de producción para que las compañías fabricantes de automóviles cumplan con las nuevas normas. Aunque esta regulación tendrá efectos directos evidentes en la producción y en los precios de la industria automotriz, también tendrá efectos indirectos en una serie de mercados, como el de los distribuidores de automóviles, de proveedores de insumos como hule, acero y aparatos electrónicos, entre otros. Además, también afectará a la industria petrolera en los casos en los que la gasolina pueda requerir nuevos aditivos y cambios en el proceso de refinación para cumplir con las nuevas normas de emisión. Si se ignoran los efectos para los mercados en posiciones superiores e inferiores en la cadena – o en toda la cadena productiva – podría llevar, en ciertas circunstancias, a una subestimación importante de los efectos adversos sobre la competencia y el bienestar.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Existen otras maneras en las que se puede pensar de qué forma se relacionan los mercados. Por ejemplo, dos productos pueden no ser exactamente los mismos y estar sujetos a diferentes estructuras regulatorias, pero compiten por un subconjunto de compradores. La regulación estricta en un área puede dar una ventaja competitiva “artificial” a otros. Considérese el caso de las lanchas rápidas y las embarcaciones personales en Canadá. Las embarcaciones personales están reguladas de manera muy distinta de las lanchas rápidas, aunque ambas son sustitutas cercanas para un conjunto dado de usuarios. Otro ejemplo es la legislación de bienes raíces en Canadá, que requería agrupar varios servicios, en gran medida porque los legisladores no contemplaron que los servicios podrían prestarse, de hecho, por separado.

A fin de determinar de forma adecuada el impacto de una regulación, es necesario analizar su efecto sobre los mercados relacionados, tanto a nivel superior como inferior en la cadena productiva. Podría decirse que este es un procedimiento en dos partes.

- Una evaluación preliminar realizada para identificar los mercados que podrían verse afectados y la posibilidad de que se observen impactos “significativos” para la competencia en ambos sentidos de la cadena productiva.
- Si la respuesta de lo anterior apunta a que se observen efectos de consideración, entonces, para que la evaluación del impacto para la competencia será necesario analizar los incisos 5.1 a 5.6 comentados arriba para cada mercado relacionado que se vea afectado.

#### 5.8 *Resumen del impacto de la regulación*

Destacar las conclusiones para el mercado *primario* que se analiza:

- Precios y producción;
- Variedad y calidad del producto;
- Eficiencia;
- Innovación.

Destacar las conclusiones para los mercados *relacionados* (a niveles inferiores y superiores de la cadena de producción) que podrían verse afectados. Cualquier evaluación de los mercados relacionados sólo podrá realizarse si se encuentra que la regulación incidirá de manera significativa sobre la competencia en el mercado primario, atendiendo al procedimientos descrito en el inciso 5.7 anterior. Como en el caso del mercado primario, el resumen deberá incluir el impacto sobre:

- Precios y producción;
- Variedad y calidad del producto;
- Eficiencia;

- Innovación.

### 5.9 *Alternativas a la regulación propuesta que impliquen menores restricciones al libre funcionamiento del mercado*

En muchos casos, las regulaciones pueden ser reestructuradas para minimizar el daño a la competencia. Mientras que es posible llegar a un consenso amplio en cuanto a las alternativas posibles con respecto a algunos tipos de restricciones, en otros casos resulta más complejo, por lo que será necesario hacer una evaluación individual para cada caso. Considérense dos ejemplos hipotéticos:

1. Restricción: prohibición de todo tipo de *publicidad*. Además de algunos productos como el alcohol y el tabaco, las limitaciones a la publicidad deberán contemplarse con escepticismo. Entre las opciones a considerar podrían mencionarse las siguientes:
  - (a) rescindir toda restricción a la publicidad;
  - (b) permitir todo tipo de publicidad no comparativa;
  - (c) permitir la publicidad comparativa y no comparativa, sujetando la primera averificación de las afirmaciones que se hagan
  - (d) permitir toda la publicidad sujetándola a una norma para impedir que sea falsa o engañosa.

En la mayoría de los casos las opciones ideales serían (c) y (d).

2. La propuesta de legislación que se considera: establecer nuevas normas para las emisiones ambientales y permitir la aplicación de derechos adquiridos para todos los participantes ya establecidos durante un periodo de diez años. En este caso, la nueva norma de emisiones se tomará como dada al evaluar el impacto para la competencia. Entre las opciones a considerar se encuentran las siguientes (para mayores detalles sobre los incisos a continuación, refiérase a la sección 4.2.3 sobre cláusulas de derechos adquiridos):
  - (a) En los casos en los que se determine su relevancia, sería necesario considerar la opción de no utilizar cláusulas de derechos adquiridos.

- (b) Aplicar cláusulas de derechos adquiridos a los participantes establecidos pero reducir el número de años de aplicación.
- (c) Aplicación de las cláusulas con base en la antigüedad del capital de la empresa. El efecto de la antigüedad del capital se podría combinar con el plazo de la cláusula de derechos adquiridos:
  - (i) Plazos más cortos para empresas con capital más antiguo;
  - (ii) Plazos más largos para empresas con capital más antiguo;
- (d) Plazos diferenciados en el caso de empresas de mayor y de menor tamaño.

En general, las opciones para la regla de derechos adquiridos propuesta arriba podrían incluir variar el grado del periodo de ajuste (durante el cual se aplican los derechos adquiridos) al igual que el condicionamiento del plazo para cumplir con ciertas características específicas a cada empresa, como la antigüedad del capital y el tamaño.

A fin de completar esta parte de la evaluación, identificar maneras alternativas de estructurar la regulación propuesta. Para cada opción sugerida:

- Evaluar el impacto para la competencia;
- Comparar las opciones con respecto a su impacto sobre la competencia;
- Clasificar las opciones con el objetivo de maximizar los beneficios y minimizar las restricciones al mismo tiempo.

Esta sección concluye destacando un tema importante. El problema de muchas regulaciones es que, aunque puedan ser benéficas en un momento dado y para una situación específica en el mundo, pueden terminar por tener una duración demasiado larga y convertirse en disposiciones proteccionistas. Este puede ser el caso, por ejemplo, de las farmacias de muchos países, de diversas regulaciones impuestas a las operaciones al menudeo y de las profesiones. El problema también se presenta en otros tipos de decisiones reglamentarias como el establecimiento de cláusulas de derechos adquiridos para los que, cuando se ofrece plazo largo, se podrían distorsionar los incentivos del mercado y dañar la competencia. En general, resulta crucial que los gobiernos se hagan conscientes que el “plazo” es una variable importante al estructurar regulaciones, además de ameritar un reconocimiento

explícito. En los casos en los que sea posible, el plazo de la regulación debe adaptarse a las necesidades específicas y no ser mayor.

## 6. Etapas de la evaluación

La evaluación de los efectos de la competencia incluirá dos etapas. La primera consistirá de una evaluación inicial, que puede completarse dentro de un plazo razonable, para determinar los posibles problemas para la competencia. En caso de detectarse una posibilidad de posible daño a la competencia, se requerirá realizar una segunda evaluación más detallada. Si la segunda evaluación revela que la escala y el alcance del impacto para la competencia es considerable, podría valorarse la posibilidad de realizar evaluaciones externas del trabajo realizado por el organismo gubernamental, al igual que buscar colaborar con las autoridades de competencia del país.

### 6.1 Evaluación inicial

En esta etapa se realiza el estudio inicial para evaluar la escala y el alcance del posible daño a la competencia. La evaluación inicial se centrará en el mercado primario que está bajo consideración. No se intentará evaluar el daño a la competencia en los mercados relacionados – en niveles superiores o inferiores de la cadena productiva – (como en la sección 5.7). En la evaluación inicial no se espera hacer uso extenso de datos o de su análisis.

Para realizar la evaluación inicial, los funcionarios pueden analizar la *Lista de Verificación de Impacto Competitivo* que se presenta en el Capítulo 1 de *Principios para la Evaluación de la Competencia* para determinar si la propuesta reglamentaria puede tener impacto anticompetitivo. Esta lista de verificación presenta una serie de preguntas simples diseñadas para clarificar el potencial de detectar un impacto anticompetitivo sin requerir un conocimiento extenso de la industria. En el caso de muchas regulaciones no se espera que surjan planteamientos en cuanto a la competencia de acuerdo a lo identificado en la lista de verificación.

El objetivo será el de someter a varias regulaciones a la evaluación mencionada arriba para hacer una evaluación inicial del probable daño a la competencia. De esta forma, **cualquier** respuesta afirmativa a cualquiera de los incisos mencionados en la lista de verificación requerirá de un análisis de la regulación propuesta, pues sería una indicación de un posible problema de competencia. Esto daría lugar a una “evaluación detallada”, como se indica más adelante en la sección 6.2.

Muchas regulaciones pueden tener una estructura compleja (como las cláusulas de derechos adquiridos y las regulaciones sobre contenidos y normas) y pueden requerir un cuidadoso examen a fin de determinar el posible daño a la competencia. Sin embargo, existen regulaciones que fácilmente puede afirmarse que reducen la competencia a menos que exista una justificación apremiante con respecto al interés público. Estas regulaciones ameritan un análisis detallado e incluyen lo siguiente:

- **Publicidad.** El enfoque principal deberá centrarse en limitar la publicidad engañosa o falsa. Además, la imposición de restricciones a la publicidad de productos como alcohol y tabaco puede tener una fuerte justificación en términos de interés público, como lo relacionado con temas de salud y el consumo de menores. A excepción de estas consideraciones, las restricciones a la publicidad deben de contemplarse con escepticismo;
- **Exenciones al cumplimiento de las leyes generales de competencia.** Deben eliminarse las políticas que eximan parcial o completamente del cumplimiento de las leyes de competencia a las industrias potencialmente competitivas o a negocios específicos. La justificación en términos del interés público para otorgar estas exenciones a menudo no es evidente;
- **Las restricciones explícitas a la entrada a un mercado** deberán ser vistas con escepticismo a menos que existan justificaciones de interés público.

Además, si la propuesta requiere cualquier forma de restricción a los precios de bienes o servicios, debe de ser evaluada con atención, pues puede tener efectos amplios y dañinos en el funcionamiento y el desempeño a largo plazo de los mercados. Como se destacó en la sección 4.2.4, la restricción de precios deberá evitarse lo más posible.

## **6.2 Evaluación detallada**

Si la evaluación inicial indica que la regulación tiene el potencial de dañar la competencia, se deberá realizar una evaluación más detallada. Un aspecto que generalmente requiere un análisis especialmente detallado es el tema de los costos.

Un punto en común entre varias regulaciones es que imponen costos a los participantes del mercado, tanto a empresas establecidas como a los posibles nuevos participantes. Este tema es de gran importancia y, normalmente, se tratará en detalle dentro del marco del análisis de costo-beneficio más tradicional de la evaluación regulatoria. Introducir limitaciones al contenido y las normas, las cláusulas de



derechos adquiridos, costos de cambio de proveedor y la reposicionamiento de productos, entre otros, tienen el potencial de imponer costos importantes a los negocios. El problema es que tales costos pueden ser significativos y asimétricos. Por ejemplo, es posible que los negocios pequeños resientan más el impacto de las nuevas normas de calidad o ambientales si estas obligan a las empresas a realizar nuevas inversiones de tamaño considerable y gastos en I&D o cuando se manifiesten efectos asimétricos debido a la antigüedad del capital. Si una empresa adquiriera capital suponiendo que las antiguas reglas van a prevalecer, los costos de cumplir con las nuevas regulaciones pueden resultar más importantes en comparación con una compañía cuyo acervo de capital es más antiguo y se acerca al punto de sustitución. Así, en el caso de un número considerable de regulaciones, la evaluación de los costos que estas imponen es de importancia crucial para determinar su impacto sobre la competencia. En este aspecto, existen sinergias claras entre el proceso estándar de evaluación regulatoria y la evaluación para determinar los efectos sobre la competencia, pues la evaluación de los costos que imponen las regulaciones forma parte de las valoraciones reglamentarias normales desde la perspectiva de costo y beneficio. La información que se deriva de las evaluaciones regulatorias se puede utilizar para valorar el nivel de los costos impuestos y saber si pueden llegar a ser asimétricos.

En algunos casos será más fácil evaluar los costos, pero en otros habrán retos importantes. Por ejemplo, si las nuevas regulaciones ambientales para las compañías de generación de electricidad requieren de nuevo equipo de capital como filtros anticontaminantes, será sencillo conocer su costo. En otros casos, como cuando se regulan contenidos o normas para un producto, lo que lleva a incurrir en gastos de I&D, puede resultar más difícil estimar su costo. La medición de la magnitud de los costos y la posibilidad de que tengan un impacto asimétrico por cada tipo de negocio y de capital, tendrá que realizarse caso por caso. Lo que sí queda claro es que una evaluación de este tipo puede ser crucial para medir los efectos de la regulación sobre la entrada, salida y competencia futura en el mercado.

Evaluar si existe la posibilidad de que la regulación:

1. Imponga barreras a la entrada de nuevas empresas.

Los casos evidentes en este sentido son las regulaciones que, de manera explícita, restringen la entrada o imponen barreras al flujo de bienes y servicios. Otros casos incluidos en esta categoría —que podrían restringir la entrada de manera implícita— son las regulaciones que establecen contenidos y normas, las cláusulas de derechos adquiridos, las que otorgan o amplían el plazo de los derechos

exclusivos, las que permiten imponer costos por cambiar de proveedor y las que reposicionan productos.

2. Obligar a salir del mercado a ciertos tipos de empresas establecidas (como las de menor tamaño).

Dentro de esta categoría se encontraría el establecimiento de nuevas normas o de limitaciones de contenido, las cláusulas de derechos adquiridos, el otorgamiento o el aumento del plazo de los derechos exclusivos, la imposición de costos por cambiar de proveedor, las nuevas regulaciones (implícitas o explícitas) sobre el flujo de bienes y servicios hacia los mercados locales o regionales y el reposicionamiento de productos.

3. Aumento en precios de bienes y servicios.

Las inferencias acerca de este inciso serán derivadas, en parte, de los dos incisos anteriores. Por ejemplo, si una restricción en particular tiene la capacidad de reducir la entrada o forzar la salida de empresas de un mercado, existe la probabilidad de registrar incrementos de precios. Además, existe también la posibilidad de que los precios aumenten si se limita la publicidad; si los mecanismos que permiten una mayor cooperación entre empresas lleva a conductas de colusión; si los mecanismos de autorregulación llevan a conductas de coordinación de precios y colusión; y si hay una exención parcial o total del cumplimiento de las leyes de competencia para industrias o empresas específicas.

4. Reducción en la variedad de productos.

Las conclusiones de este inciso se derivarán, en parte, de los incisos 1 y 2. Por ejemplo, si cabe la posibilidad de que una regulación específica reduzca la competencia limitando la entrada o forzando la salida de empresas de un mercado, existe la posibilidad de que la variedad de productos en este disminuya.

5. Aumentar de forma significativa la concentración en el mercado relevante.

Es de gran utilidad contar con una descripción más detallada del mercado específico (afectado) y una evaluación del incremento potencial en la concentración, a fin de medir la posibilidad de observar conductas anticompetitivas. En la Sección 3 se discutieron temas relacionados con la definición del mercado y la concentración en el mismo. De igual manera, en el Anexo A se describen temas relacionados con su medición. Como se ha indicado en otras secciones de este documento, es

importante remarcar que aunque los datos de concentración son un punto útil para iniciar el análisis, la evaluación correcta de los efectos en el poder de mercado deberá tomar en cuenta temas relacionados con barreras de entrada y la conducta competitiva de las empresas establecidas. Por ejemplo, si se observa un alto nivel de concentración en el mercado relevante, al combinarse con barreras a la entrada difíciles de sobrepasar, existirá una probabilidad considerable de detectar un poder de mercado.

#### 6. Reducir la innovación.

En la Sección 5 se plantearon los lineamientos generales de este tema. Entre ellos, destaca la evaluación de la entrada y la salida de empresas, y el nivel de costos que la regulación les impone. Si la consecuencia de una regulación es su incidencia en un menor nivel de competencia en el mercado, podría generarse una disminución en el nivel de innovación. De la misma forma, si los costos de cumplir los requisitos regulatorios son altos, podrían desviarse los recursos de las empresas de las actividades innovadoras para cumplir con las metas de la regulación.

#### 7. Afectar a los mercados en posiciones superiores e inferiores de la cadena productiva.

Este tema se trató en la sección 5.7. El impacto para los mercados relacionados puede medirse en dos etapas, como sucedió en el caso del mercado primario.

### 6.3 *Opciones propuestas*

Como se destacó en la Sección 5, se describirán las opciones para sustituir la regulación propuesta y se tomará en cuenta la valoración de los puntos relacionados con la competencia.

## 7. Conclusiones

Mantener presentes los objetivos sociales y económicos de las regulaciones, mediante la evaluación del impacto de éstas sobre la competencia en los mercados, puede servir para alcanzar importantes metas económicas. Cuando los mercados son relativamente competitivos las economías florecen, ya que la competencia obliga a las empresas a ser más eficientes e innovadoras. Las recompensas a largo plazo para las economías nacionales pueden ser significativas, en términos de una mejor asignación de recursos, menores precios, mejor posición competitiva con respecto a socios comerciales y un mayor crecimiento económico y de bienestar.

Tradicionalmente, cuando los gobiernos diseñaban regulaciones, no prestaban atención al impacto de éstas sobre el nivel de competencia en los mercados. Aunque el impacto sobre la competencia no puede sustituir algunas de las metas sociales y económicas deseables que las regulaciones buscan alcanzar, es cada vez más reconocido que al minimizar los efectos adversos sobre la competencia se pueden generar beneficios significativos. En años recientes, muchos gobiernos han tomado medidas para evaluar los pros y los contras de varias regulaciones, a fin de minimizar el daño al crecimiento económico y al bienestar.

Aunque las iniciativas para mejorar la eficiencia de las regulaciones están ganando terreno, existe relativamente poca orientación acerca de cómo evaluar el impacto que estas tienen sobre la competencia. Este documento es un avance importante hacia la solución de esta deficiencia.

Aquí, se toman conceptos y marcos utilizados por las autoridades que vigilan el cumplimiento de la ley de competencia para contribuir a comprender los temas clave en este ámbito. Asimismo, se discuten diferentes tipos de reglamentos que tienen el potencial de limitar excesivamente la competencia y se describe un marco general de orientación acerca de cómo los reguladores y los funcionarios a cargo de las políticas públicas pueden evaluar el impacto sobre la competencia. Al comentar los distintos tipos de regulación, el documento también proporciona ideas acerca de cómo encontrar formas para evaluar el impacto sobre la competencia y minimizar las consecuencias negativas.

Este documento tiene como fin proporcionar una introducción a los temas de competencia para los funcionarios reguladores que buscan considerar el impacto de las regulaciones en los mercados y de otras acciones de los gobiernos y las organizaciones profesionales. Por una parte, el enfoque que se adopta aquí podría incluirse como un elemento para un proceso regulatorio más amplio. En ese caso, se esperaría que una evaluación detallada del impacto en la competencia sólo sea necesaria en los casos en los que se observe un que este pueda ser significativamente adverso. Por otra parte, el enfoque presentado aquí también podría utilizarse para que cuando se diseñen regulaciones y directivas se considere más a fondo el impacto competitivo. En general, el marco de las evaluaciones de impacto competitivo que se presentan en este documento puede contribuir a que los funcionarios a cargo de las regulaciones mejoren su conocimiento sobre los conceptos de cumplimiento con la ley de competencia y sus herramientas, para luego aplicarlas en la evaluación del impacto de las regulaciones.

En general, las evaluaciones de impacto competitivo que se enfocan en valorar el efecto de las políticas gubernamentales y de las reglas y restricciones que imponen las organizaciones profesionales en los mercados, pueden ser un insumo valioso para aumentar la eficacia y la eficiencia de las regulaciones y conducir a mejores resultados para los consumidores, y un mayor bienestar y crecimiento económicos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Annan, Richard “Merger Remedies in Canada,” Annual Competition Law Conference, Canadian Bar Association, Québec, November 4, 2005.  
<http://www.competitionbureau.gc.ca/internet/index.cfm?itemID=2134&lg=e>
- Ascher, Bernard. “Toward a borderless market for professional services.” American Antitrust Institute, 2004.
- Becker, Randy, y Vernon Henderson. “Effects of Air Quality Regulation on Polluting Industries,” *Journal of Political Economy* 108, 2000.
- Bhattacharjea, Aditya. “India's Competition Policy: An Assessment,” Borrador de trabajo, 2003. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=440080>
- Bresnahan, T., P. Reiss. “Entry and Competition in Concentrated Markets,” *Journal of Political Economy* 99, 1991, 977-1009.
- Bush, Nathan. “Chinese Competition Policy: It Takes More than a Law,” *China Business Review*, 2006.
- Camerer, Colin, Samuel Isaacharoff, George Lowenstein, Ted O’Donoghue, and Matthew Rabin, “Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for ‘Assymetric Paternalism’ ” *University of Pennsylvania Law Review* 151, Jan 3 2003, 1211-1254.
- Cassidy, B. “Can Australian and US Competition Policies be Harmonized?” Discurso para la Australian Competition and Consumer Commission, 2001.
- Cavaliere, Alberto, Fabio Frontoso Silvestri y Giorgio Tanasso. “Voluntary Agreements as Information Sharing Devices: Competition, Environmental

- Regulation and Welfare,” Borrador de trabajo, Università di Pavia, (septiembre) 2001.
- Caves, Richard. “Industrial Organization and New Findings on the Turnover and Mobility of Firms,” *Journal of Economic Literature*, 1998, 1947-1982.
- Clyde, P.S. y J.D. Reitzes. “The Effectiveness of Collusion under Antitrust Immunity: The Case of Liner Shipping Conferences.” United States Federal Trade Commission, Bureau of Economics Staff Report, diciembre, 1995.
- Czech Business Weekly. “Beer Spat Brewing in E.U.”, enero 2006.
- Deighton-Smith, R., Harris, B. y Pearson, K. “Reforming the Regulation of the Professions,” National Competition Council Staff Discussion Paper, AusInfo, Canberra, 2001.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Schleifer, A. “The Regulation of Entry,” *Quarterly Journal of Economics* 117, 2002, 1-37.
- Dunne, Timothy, Mark Roberts y Larry Samuelson. “Patterns of Firm Entry and Exit in U.S. Manufacturing,” *RAND Journal of Economics* 19, 1988, p.495-515.
- Eekhoff, J. (Ed.). “Competition Policy in Europe”. Springer, 2004.
- Ennis, Sean F. “Competition and price dispersion in international long-distance calling,” *Journal of Regulatory Economics* 29, 2006, 303–317.
- Fazzari, Stephen, R. Glenn Hubbard, y Bruce Peterson, “Financing Constraints and Corporate Investment,” *Brookings Papers on Economic Activity* 1, 1988, 141–195.
- Financial Times (April, 14), 2006. “GM Products Approved as Brussels Overhauls Food Safety Body.”
- FTC, “The Strength of Competition in the Sale of Rx Contact Lenses: An FTC Study,” Federal Trade Commission, February 2005.
- Gabaix, X., D. Laibson and H. Li, “Extreme Value Theory and the Effects of 27 Competition on Profits” Working Paper March 2005.

- Ghosal, Vivek. "Competition in International Postal Markets: Should the Universal Postal Union's Anti-Remail Provisions be Repealed?" *World Competition Law and Economics Review*, 2002, p.205-222.
- Ghosal, Vivek. "Regime Shift in Antitrust," Borrador de trabajo del Georgia Institute of Technology, 2006.
- Ghosal, Vivek. "Discovering Cartels: Dynamic Interrelationships between Civil and Criminal Antitrust Investigations," *Journal of Competition Law and Economics*, 2007.
- Glaeser, Edward, y Andrei Schleifer. "A Case for Quantity Regulation," National Bureau of Economic Research, Borrador de trabajo No. 8184, 2001.
- Gobierno de Australia. "Competition Principles Agreement," Cláusula 5 (1), 1996.
- Goodpaster, Gary, y David Ray. "Trade and Citizenship Barriers and Decentralization," *The Indonesian Quarterly* 3, (septiembre) 2000.
- Goodwin, Edward. "Quantitative Restrictions and EC Environmental Law," *Environmental Focus*, University of Nottingham School of Law, 2001.
- Greenberg, Paul A. Six Airlines Target Priceline with Travel Site, E-Commerce Times, junio 29, 2000.  
<http://www.ecommercetimes.com/news/articles2000/000629-9.shtml>
- Harding, C., J. Joshua. Regulating Cartels in Europe: A Study of Legal Control of Corporate Delinquency. Oxford University Press, Cambridge, 2004.
- Hay, G., D. Kelley. "Empirical survey of price-fixing conspiracies," *Journal of Law and Economics* 17, 1974, 13-38.
- Homma, T. "Japan Fair Trading Commission's Grand Design for Competition Policy in the 21<sup>st</sup> Century," Discurso del Comisionado, 2002.
- Informe de la DGXV. "The Role, Position and Liability of the Statutory Auditor in the European Union," Comisión Europea, 1996.
- International Air Transport Association. "Comments on DG-Competition Consultation Paper Concerning Commission Regulation 1617/93U," (Non-



confidential version) 2004.

<http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/1617/iata.pdf>

Jaguar Consulting Pty Ltd. "Identification and examination of best practice principles for national regulation," Artículo escrito para la Comisión Nacional del TRansporte (*National Transport Commission*), (november), 2003.

King, Rawle O. "Medical Malpractice Liability Insurance and the McCarran-Ferguson Act," Informe al Congreso del Servicio de Investigación del Congreso, 2003.

Kleiner, Morris, y Robert Kurdle. "Does Regulation Affect Economic Outcomes," *Journal of Law and Economics* 43, 2000, 547-82.

Lacko, J. and J.K. Pappalardo, "Improving Consumer Mortgage Disclosures – An Empirical Assessment of Current and Proptotype Disclosure Forms," Staff Report of the FTC's Bureau of Economics, June 2007.

Landgrebe, Jonathan. "The mobile telecommunications market in Germany and Europe: Analysis of the regulatory environment," Borrador de trabajo Ludwig-Maximilians University (Munich), 2004.

Langley, Alison. "The growing problem of obesity means that American food companies must face increasing scrutiny abroad," Servicio de noticias del New York Times, 9 de agosto 2003.

Legnetti, Paul. "Ink, Paint and Plastics Applications," Presentado en la Conferencia Anual sobre la Minimización de los Desechos Peligrosos y la Regulación Ambiental, septiembre de 1992.

Lexchin, Joel. "Voluntary Self-Regulatory Codes: What Should We Expect?" *American Journal of Bioethics*, p. 49-50, 2003.

Littlefield, Timothy R. "FDA Regulation of Cranial Remodeling Devices," *Journal of Prosthetics and Orthotics* 16, 2004, p.35-38.

MacAvoy, Paul. Industry Regulation. W.W. Norton & Company, Nueva York, 1992.

- McKinsey Global Institute, Employment Performance, McKinsey and Company, Washington D.C., 1994.
- Motta, M. Competition Policy. Cambridge University Press, 2004.
- Muris, Timothy J. “Creating a Culture of Competition: The Essential Role of Competition Advocacy,” International Competition Network Panel on Competition Advocacy and Antitrust Authorities, Nápoles, Italia, 28 de septiembre 2002.
- New York Times. “FTC Chief Calls Role of Agencies Inflationary,” 8 de octubre de 1974.
- Netz, Janet. “Price Regulation: A (Non-Technical) Overview,” en Bouckaert, Boudewijn y De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Volume III, The Regulation of Contracts. Edward Elgar, Cheltenham, 2000.
- NordREG. “The Integrated Nordic End-User Electricity Market: Feasibility and Identified Obstacles,” Nordic Energy Regulators, 2006.
- Oficina de Comercio Justo (Reino Unido). “Switching Costs,” Economic Discussion Paper 5 (Annex C – case studies), informe elaborado para la Oficina de Comercio Justo y el Departamento de Comercio e Industria por National Economic Research Associates, abril 2003.
- Oficina de Comercio Justo (Reino Unido). “The Control of Entry Regulations and Retail Pharmacy Services in the UK,” enero 2003.
- Ogando, Joseph. “Safety Nets,” *Design News*, 2003.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. “The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis,” 1997.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. “Regulatory Reform in Japan: The Role of Competition Policy in Regulatory Reform,” 1999.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. “Competition in Local Services: Solid Waste Management,” 2000.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. “Competition and Regulation Issues in the Pharmaceuticals Industry,” 2001.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. “Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance,” 2002.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. “Regulatory Impact Analysis: Inventory,” 2004.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. “Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance,” 2005.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. “Competition on Merits,” 2005.
- Panchapakesan, Bala. “Repositioning in Tough Economic Times,” *PaperAge*, octubre 2003, p.34-37.
- Perloff, J.M. and S.C. Salop, “Equilibrium with Product Differentiation” *Review of Economic Studies* vol. 52, 1985, p.107-120.
- Pitofsky, Robert. “Self Regulation and Antitrust,” *Discurso del Presidente de la Comisión Federal de Comercio de EE.UU.* 1998.
- Richardson, J.D., Graham, E.M. (Eds.). Global Competition Policy. Institute for International Economics, 1997.
- Rubin, Paul. “Information Regulation (Including Regulation of Advertising)” en Bouckaert, Boudewijn y De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts*. Edward Elgar, Cheltenham, 2000.
- Salies, Evens. “A Measure of Switching Costs in the GB Electricity Retail Market,” *Observatoire Français des Conjonctures Économiques*, enero 2006.
- Sappington, David y Gregory Sidak. “Anticompetitive Behavior by State-Owned Enterprises: Incentives and Capabilities,” en Competing with the Government: Anticompetitive Behavior and Public Enterprises, Rick Geddes (Ed.), Hoover Institution, 2004.

- Schiffrin, Anya. "Top U.S. Investment Banks under Antitrust Microscope," 1 de diciembre, 2000.  
<http://www.cnn.com/2000/TECH/computing/12/01/banks.antitrust.idg/index.html>
- Stephen, Frank, y James Love. "Regulation of the Legal Profession," en Bouckaert, Boudewijn y De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Volume III, *The Regulation of Contracts*. Edward Elgar, Cheltenham, 2000.
- Sutton, John. "Gibrat's Legacy," *Journal of Economic Literature*, 1997, 40-59.
- Sutton, John. Sunk Costs and Market Structure. MIT Press, Cambridge, 1992.
- Sutton, John. Technology and Market Structure. MIT Press, Cambridge, 1996.
- Terzic, Branko, Berthold Wurm y Yorck Dietrich. "Germany: Taking the Lead in Electricity and Gas," *Public Utilities Reports*, enero 2000.  
<http://www.pur.com/pubs/3382.cfm>
- U.S. FAA, "Airport Business Practices and their Impact on Airline Competition," U.S. Federal Aviation Association, Task Force Study, October 1999.  
<http://ostpxweb.dot.gov/aviation/domav/airports.pdf>.
- Valentine, Debra. "Industry Self-Regulation and Antitrust Enforcement," Discurso del Consejero General de la Comisión Federal de Comercio de EE.UU., 1998.
- Viscusi, W.K., Harrington, J.E., Vernon, J.M., Economics of Regulation and Antitrust. MIT Press, Cambridge, 2005.
- Vita, Michael G. "Regulatory restrictions on selective contracting: an empirical analysis of 'any-willing-provider' regulations," *Journal of Health Economics* 20, 2001, 955-966.
- Wadhwa, Mayank. "Parking Space for the Poor: Restrictions Imposed on Marketing & Movement of Agricultural Goods in India," *Research Internship Papers*, Centre for Civil Society, 2001.
- White, Lawrence J. "Why is the SEC Protecting the Big Three Bond Raters?" *The American Banker*, 29 de junio 2001.

Wilson, Chris M. and Catherine Waddams Price, “Irrationality in Consumers’ Switching Decisions: When More Firms May Mean Less Benefit,” ESRC Centre for Competition Policy, University of East Anglia August 2005.  
<http://129.3.20.41/eps/io/papers/0509/0509010.pdf>

## ANEXO A DEFINICIÓN DE MERCADOS Y ANÁLISIS DE ESTRUCTURAS

En caso de que una regulación aparente tener un impacto adverso significativo para la competencia, sería útil realizar un análisis más formal del mercado relevante y de su estructura como parte de una evaluación en dos etapas más detallada. Este análisis está más en línea con el que realizan las autoridades de competencia. Por ello, es posible que resulte benéfico consultar con otras instituciones del gobierno que tengan experiencia en política de competencia.<sup>1</sup>

Una pregunta válida sería: ¿Por qué contribuiría un análisis formal que defina al mercado y su estructura a la evaluación del impacto competitivo de las regulaciones? Uno de los objetivos del análisis formal consistiría en evaluar la probabilidad de detectar conductas anticompetitivas y un ejercicio de poder de mercado. Como se ha descrito en la Sección 4, existe un gran número de

---

<sup>1</sup> La legislación pro competitiva escada vez más fuerte y se hace cumplir eficazmente en muchos países. La Unión Europea ha visto importantes cambios en las acciones para el cumplimiento de las reglas de competencia y demanda una mayor vigilancia para asegurar la competitividad de los mercados. Las contribuciones que aparecen en Eekhoff (2004) defienden la vigilancia de la política de competencia en los nuevos sectores desregulados de Europa, para garantizar la competencia y el crecimiento. La obligación al cumplimiento de acuerdos de fijación de precios ha sufrido grandes cambios en Europa; Harding y Joshua (2004) detallan las modificaciones. Motta (2004, p. 9-17) presenta una descripción de la política de competencia en algunos países europeos; la U.E., Japón y Australia, por ejemplo, pusieron renovado énfasis en la política de competencia y discutieron la posibilidad de armonizar leyes con los principales socios comerciales (Cassidy, 2001; Homma, 2002; OCDE, 1999 y Richardson y Graham, 1997). En Estados Unidos se ha aumentado el nivel de la obligación al cumplimiento contra los cárteles a lo largo de las últimas dos décadas; Ghosal (2006), comenta estos cambios. Se espera que China apruebe su Ley Antimonopolio entre 2006 y 2007, luego de más de diez años de deliberaciones (Bush, 2006). India aprobó su nueva Ley de Competencia en 2002 y estableció su Comisión de Competencia (Bhattacharjea, 2003). En este contexto, podrían darse sinergias significativas entre el personal del gobierno que hace cumplir las leyes de competencia y los que realizan evaluaciones regulatorias.

regulaciones que pueden llevar al establecimiento de barreras a la entrada y a la salida de empresas, llevando a cambios en la estructura de mercado. El decremento de las entradas o el incremento de las salidas podrían aumentar la concentración de mercado de forma significativa, así como la probabilidad del ejercicio de poder de mercado y de conductas anticompetitivas. En la medida en la que la concentración de mercado se vincule con la probabilidad de constatar conductas anticompetitivas, merece la pena hacer un análisis formal del caso. El artículo clásico de Hay y Kelley (1974), por ejemplo, muestra la relación clara entre la estructura de los mercados – un número reducido de empresas y una alta concentración– y el surgimiento de casos de coordinación de precios y cantidades (colusión). Una vez que se ha definido formalmente al mercado relevante, entonces, en congruencia con los lineamientos nacionales sobre la delimitación de los niveles inaceptables de concentración, se puede llevar a cabo una evaluación acerca del posible daño a la competencia. De nuevo, es importante destacar que, aunque contar con datos sobre la concentración sea un punto de inicio útil para evaluar la posibilidad de ejercicio del poder de mercado, una evaluación completa de los efectos de este deberá tomar en cuenta temas relacionados con las barreras a la entrada y con la conducta competitiva de las empresas establecidas.

Después, se debe pasar por el proceso de definir el mercado relevante (significativo en términos económicos). Una pregunta clave a plantear aquí sería la siguiente: ¿Acaso el producto que vende una empresa es un buen sustituto del que vende otra? La medida en la que los productos de ambas empresas sean buenos sustitutos depende de factores como las características del bien y la geografía. Considérense los siguientes ejemplos:

- Los automóviles son bienes altamente diferenciados en cuanto a sus características. Los consumidores que buscan comprar un auto de lujo como el Rolls Royce no son los mismos que desean comprar un pequeño auto económico, como el Smart. En otras palabras, ambos autos no son considerados normalmente como sustitutos por los consumidores. En cambio, el maíz que producen dos explotaciones agrícolas vecinas puede ser prácticamente idéntico, tanto en sabor como en sus características, por lo que los consumidores los tratarían como excelentes sustitutos (si no es que perfectos).
- Un productor que vende electricidad en Noruega no compite con uno que vende electricidad en Portugal. De manera similar, los vendedores de electricidad en el estado de California en Estados Unidos no compiten con

los que llevan este negocio en Florida. Las limitaciones de transmisión garantizan la separación geográfica de estos mercados. En otras palabras, la oferta de electricidad en un mercado no puede sustituir la del otro mercado con el que existe una separación geográfica. En cambio, los lápices que se utilizan en las escuelas, fabricados por empresas diferentes, se encuentran disponibles en todo el país, sin que exista alguna división geográfica en este mercado.

Así, cuando sea necesario definir al mercado relevante, se requiere considerar a las empresas y a los productos que compiten directamente entre sí, lo que implica una evaluación cuidadosa de:

- El producto relevante y
- La geografía relevante.

A partir de los ejemplos anteriores, el mercado de automóviles pequeños debería definirse como distinto del mercado de grandes autos de lujo. De igual manera, el conjunto de empresas que venden electricidad en una parte del país (como California), bien pueden diferir de las que venden electricidad en otra parte (como Florida).

La definición del mercado relevante es importante para evaluar el impacto potencial para los consumidores. Considérense los siguientes ejemplos:

- Si los productores de electricidad en California llevan a cabo prácticas empresariales que dañen la competencia – como en el caso de la fijación de precios – esto tendría un impacto adverso para los consumidores de electricidad de California, pero ninguno para los consumidores de este servicio en Florida.
- Supóngase que una nueva regulación nacional eleva las normas de seguridad para que las máquinas de rayos x emitan radiaciones más bajas. En este caso, las empresas realizarían nuevos gastos en I&D para cumplir con las nuevas normas. Algunas compañías tendrían la capacidad de cumplir con la norma con eficacia en términos de costos desde un principio, mientras que otras no podrían hacerlo y saldrían del mercado. Un de los impactos de esta regulación se reflejaría en el cambio permanente del número de empresas que competirían en este mercado y en el potencial de elevar el poder de mercado y los precios que pagarían los



consumidores. Estos efectos deberán ser evaluados para el mercado específico que se vea afectado por la nueva regulación de seguridad.

- El acceso a la red de telecomunicaciones de las empresas establecidas en este mercado es crucial para que nuevas compañías entren a este y compitan. Supóngase que un país promulgara reglas de acuerdo con las cuales los propietarios de la red (las empresas establecidas) no tendrían la obligación de compartirla con sus competidores. Es posible que esta decisión tenga un impacto adverso en varios mercados, como (a) en el de servicios telefónicos de larga distancia; (b) en los servicios telefónicos nacionales; y (c) en el Internet de alta velocidad. El impacto adverso de esta regulación podría ser diferente en cada uno de estos tres mercados. La competencia en el mercado de servicios de Internet de alta velocidad, por ejemplo, podría verse afectada adversamente de forma considerable si los competidores no cuentan con un acceso confiable y adecuado a la red.

Así, cualquier evaluación de impacto competitivo debe estar orientada al mercado relevante (significativo en términos económicos) y a las empresas que lo integran.

Una vez definido el mercado relevante, luego de hacer las consideraciones pertinentes en cuanto a las características del producto y su geografía, se pueden consultar una serie de variables que describen la estructura del mercado.

- *Número de empresas*: En general, entre mayor sea el número de empresas en el mercado relevante, menores serán las inquietudes sobre la existencia de un abuso de poder de mercado. Sin embargo, el hecho de que se observe un menor número de empresas no necesariamente es negativo para la competencia, sino que dependerá más bien de la magnitud de las barreras a la entrada y, potencialmente, del tipo de competencia que prevalezca (como en el caso de los mercados basados en licitaciones contra los mercados regulares).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Bresnahan y Reiss (1991), por ejemplo, estudian la entrada a los mercados locales de varios servicios profesionales: médicos, dentistas y otros. Encuentran que, si se parte de una estructura monopólica, la sola entrada de un proveedor adicional lleva a un descenso considerable en los márgenes de utilidad. Las entradas adicionales reducen los márgenes por montos mucho menores. Sus resultados parecen indicar que no se requiere necesariamente un gran número de

- *Distribución de las empresas por tamaño:* Cabe aquí preguntarse si las empresas que integran el mercado relevante tienen un tamaño similar o si existen diferencias sustanciales de tamaño. Por ejemplo, supóngase que un mercado está integrado por 20 empresas, pero el tamaño está muy sesgado hacia la empresa de mayor tamaño, que cubre 80 por ciento de la participación de mercado y las otras 19 concentran el 20 por ciento restante de la producción. Si la distribución de tamaño está muy sesgada, habrá implicaciones para la competitividad del mercado. Podría bien suceder que una empresa dominante que no enfrente una competencia efectiva de la parte de las empresas en el margen ejerza un poder de mercado significativo.
- *Concentración de la producción:* En este caso, se mide el grado de concentración de las ventas o la capacidad productiva en un número de empresas en el mercado. Por ejemplo, una medida sencilla de lo anterior sería tomar la proporción de las ventas totales que representan las tres o cuatro empresas de mayor tamaño en el mercado. Por otro lado, la medida que normalmente utilizan las autoridades a cargo de la política de competencia es el Índice Herfindhal-Hirschman (IHH). Un IHH más alto apunta hacia una mayor concentración de las ventas (o capacidad de producción) en manos de unas pocas empresas. En general, se espera que los aumentos en el IHH lleven a observar una mayor probabilidad de ejercicio del poder de mercado, con las implicaciones que conlleva en términos de mayores precios para los consumidores.

Si se utilizan de manera combinada, las variables relacionadas con el número de empresas, sus tamaños respectivos y la concentración de la producción, será posible generar un panorama amplio de la estructura del mercado relevante, permitiendo que se juzgue el estado de la competitividad en este. Cabe destacar que la alta concentración o la presencia de pocas empresas en un mercado no necesariamente implica que exista la capacidad de ejercer un poder de mercado. Para realizar una evaluación apropiada en este sentido, deberá analizarse el nivel de las barreras a la entrada y la conducta competitiva de las empresas establecidas. Por ejemplo, un alto nivel de concentración en el mercado relevante al combinarse con barreras a la entrada generará una mayor probabilidad de que las empresas establecidas tengan la capacidad de ejercer su poder de mercado.

---

competidores para obtener precios bajos para los consumidores y márgenes reducidos para los productores.

En el Recuadro A1 se presenta información para ilustrar los conceptos relacionados con la estructura del mercado.

**Recuadro A1. Estructura del mercado**

**Ejemplo 1. Un mercado hipotético.**

Considérese un mercado integrado por cinco empresas cuyas participaciones en dicho mercado son de 40, 25, 20, 10 y 5 por ciento. La distribución de tamaños está sesgada de manera que la de mayor tamaño tiene la mayor participación, pero la segunda y la tercera tienen participaciones que no son mucho menores.

- 1. La medida de concentración de la producción de cuatro empresas es  $(C4) = 95\%$ .
- El Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) se define de la manera siguiente: Considérense  $N$  empresas en el mercado, con  $Q$  como la producción total del conjunto de empresas en el mercado relevante y  $q_i$  la producción de la  $i$ ésima empresa;  $Q = \sum_{i=1}^N q_i$ . Supóngase que  $s_i$  es la participación de mercado de la  $i$ ésima empresa;  $s_i = \frac{q_i}{Q}$ . El IHH se define como:  $HHI = \sum_{i=1}^N (s_i^2)$ .

En el mercado hipotético descrito arriba,  $IHH=40^2+25^2+20^2+10^2+5^2=2,750$ .

**Ejemplo 2: Participaciones de mercado en la fabricación de motores para aviones (cifras aproximadas para 2001).**

General Electric 42%; Pratt and Whitney 32%; y Rolls Royce 26%. A pesar de que General Electric tiene la mayor participación, la distribución por tamaño no está muy sesgada.

- $C4=100\%$ .
- $IHH=1764+1024+676=3464$ .

**Ejemplo 3: Participaciones de mercado de los navegadores de Internet (cifras aproximadas para 2005).**

Internet Explorer 85%; Firefox 5%; Mozilla 4%; AOL 2%; MSN 2%; Netscape 1%; y Opera 1%. Internet Explorer cuenta con la mayor participación, y la distribución por tamaño

se observa altamente sesgada.

- $C4=96\%$ .
- $IHH=7225+25+16+4+4+1+1=7276$ .

**Ejemplo 4: Participaciones de mercado para las cadenas de supermercados del Reino Unido. (Fuente: BBC, 8 de febrero, 2006.)**

Tesco 31%; Asda 17%; Sainsbury's 16%; Morrison's 11%; Somerfield 6%; Waitrose 4%; Iceland 2%; y otras tiendas (de menor tamaño) en total 13%. En comparación con su rival más cercano, Tesco registra el doble de la participación de mercado; las tres siguientes cadenas están a niveles relativamente similares. Cabe apuntar que, aunque los cálculos del IHH suponen un mercado nacional, es muy probable que el mercado muestre cierto nivel de segmentación geográfica y, en ese caso, las medidas de concentración deberán calcularse para cada segmento geográfico del mercado. Sin embargo, no se añadirá esa complicación en este ejemplo.

- $C4=75\%$
- $IHH$  (para las siete empresas principales)= $961+289+256+121+36+16+4=1683$ .

Al estudiar los ejemplos 2 a 4 se desprende que el mercado de buscadores de Internet tiene el IHH más alto (7276) y el de las cadenas de supermercados en el Reino Unido el más bajo (1683). La considerable diferencia en los IHH se debe al hecho de que Microsoft abarca 85 por ciento del mercado, pero la principal cadena de supermercados (Tesco) sólo tiene una participación de 31 por ciento. En comparación con el indicador C4, el IHH es mejor medida, pues toma en cuenta consideraciones de distribución por tamaño. En general, podría concluirse que los mercados con mayor IHH tienen más potencial de ejercer poder de mercado.

Los pasos de la evaluación pueden ser los que se presentan a continuación.

**1. Definir el producto y el mercado geográfico relevante**

Este es el primer paso crucial a fin de evaluar adecuadamente el impacto de la regulación. En este sentido, cabe considerar algunos ejemplos hipotéticos para destacar los temas relacionados con producto y geografía.

- Regulación: Supóngase que un gobierno local de un país impuso restricciones al transporte de bienes hacia la región. Asimismo, supóngase

que el conjunto afectado son productos agrícolas. Los conceptos relacionados con producto y geografía se pueden definir de la manera siguiente:

- Producto: En primer lugar, clasificar todos los productos agrícolas que podrían verse afectados. Con esto se logra una definición general del mercado del producto. En segundo lugar, identificar si existen productos específicos (patatas o maíz, por ejemplo) dentro del conjunto general que podrían verse más afectados. De esta manera, se logran definiciones de producto en dos niveles: general y específico.
- Geografía: La definición general incluiría a toda la región afectada. Si, por ejemplo, existen partes de la región más afectadas que otras (como el Este), se conformaría una definición geográfica específica.
- Regulación: Supóngase que una cláusula de derechos adquiridos permite que las plantas existentes de generación de electricidad no cumplan con las nuevas normas de contaminación durante cinco años, pero que todas las plantas nuevas (ya sean resultado de la expansión de las establecidas o de nuevas empresas) deban cumplirlas.
  - Producto: Electricidad.
  - Geografía: La mejor manera para tratar el tema de la geografía sería considerar si el mercado está segmentado en términos de la red de electricidad (transmisión) o si es mejor considerarlo como un todo integrado. En Estados Unidos, por ejemplo, si el estado de California aprueba una nueva legislación ambiental y añade una cláusula de derechos adquiridos, resulta poco probable que afecte el mercado en Florida. Así, resultaría más recomendable considerar al estado como el mercado geográfico relevante.
- Regulación: Supóngase que se prohíbe que los veterinarios se anuncien en televisión o en el Internet.
  - Producto: servicios veterinarios.

- Geografía: todo el país. Debido a que la restricción se aplica a todos los que ejercen la profesión, no existe segmentación geográfica de los mercados.

## 2. Evaluar la estructura del mercado relevante

Una vez que se ha definido el mercado relevante, se deberá proceder a determinar la siguiente información:

- Número de empresas en el mercado. Un conteo de todas las empresas en el mercado relevante. En caso de que no sea posible realizar un conteo completo, deberán identificarse por lo menos los principales representantes del mercado.<sup>3</sup>
- Distribución de las empresas en el mercado, por tamaño. En general, será difícil obtener la participación de mercado de cada empresa. Sin embargo, sí es posible hacerse una idea agrupando a los negocios en categorías (pequeños, medianos y grandes) y el número de empresas en cada categoría.
- Concentración. En términos generales, el índice de concentración de Herfindahl-Hirschmann (IHH) será difícil de obtener, ya que puede resultar difícil recabar información sobre los niveles de producción de las empresas en el mercado. En los casos en los que fuera posible, se podrían utilizar las participaciones de mercado de los principales representantes del mismo para hacer los cálculos. No obstante, podría resultar más fácil calcular una medida más sencilla, como el índice de concentración de cuatro o cinco empresas, ya que se requiere de menos información.

Como se destacó en párrafos anteriores, los umbrales específicos para el nivel de concentración de mercado o el número de empresas que se utilizarán serán determinados por los lineamientos específicos de cada país.

---

<sup>3</sup> Idealmente, también se desearía obtener un panorama del número de posibles nuevos entrantes, pues con ello se describiría con más precisión el posible nivel de competencia. Sin embargo, esta información puede ser difícil de obtener.

## ANEXO B

### MUESTRA DE UNA EVALUACIÓN DE COMPETENCIA

Como se expresa en el “Principio Legislativo de Orientación” del Convenio Australiano de Principios de Competencia (Gobierno de Australia, 1996), el principio orientador de la evaluación de competencia es que las reglas o regulaciones no deben restringir la competencia, a menos que se pueda demostrar que:

1. Los beneficios de la restricción para la comunidad como un todo superan los costos: y
2. Los objetivos de la legislación solo pueden alcanzarse restringiendo la competencia.

Como hemos visto, las evaluaciones de competencia provienen un marco general efectivo, compuesto de dos fases, para que los encargados de las políticas y los funcionarios públicos realicen la evaluación necesaria del impacto real o esperado en la competencia de una norma o regulación en particular. Como se demuestra en el ejemplo siguiente, dichas evaluaciones, con su “evaluación inicial” de revisión general seguida de una “evaluación detallada” en el caso de encontrarse problemas de competencia importantes durante la primera evaluación, proveen una perspectiva de cómo funcionan los mercados, hacen más claros los factores relevantes para la toma de decisiones y son un herramienta muy útil para que los encargados de la política tomen la decisión correcta cuando evalúan los pros y los contras de una regulación. Las reglas y las regulaciones alteran con frecuencia los incentivos de los participantes del mercado. Las evaluaciones de la competencia ayudan a comprender el impacto que estos cambios pueden tener en el comportamiento de los participantes en el mercado y cómo pueden impactar la competencia.

## 1. REGULACIONES DE TAXIS\*

Esta sección presenta una muestra de una evaluación de competencia para el cambio en las regulaciones del mercado de taxis en un pueblo hipotético. En primer lugar, se describe la situación actual y las posibles medidas a tomar. En este caso, se trata de material que se consideraría como parte de un estudio general de la regulación, por lo que no es exclusivo de una evaluación de competencia. Luego de este material introductorio, se presenta la muestra de la evaluación del impacto competitivo.

Esta muestra es relativamente corta. Evaluaciones más largas podrían ser más apropiada en el caso de los mercados con mayor relevancia económica.

### 1. Situación general

#### 1.1 Antecedentes

La ciudad de Turista tiene una Junta, que funciona como la autoridad municipal, encargada de regular la industria de taxis. Para cumplir su función, la meta de la Junta deberá consistir en garantizar que los mercados que prestan servicios de taxi funcionen de manera eficiente y generen el máximo beneficio a los consumidores, la industria de taxis y la economía en general. Turista es una ciudad con una serie de importantes atracciones turísticas. En este sentido, 60 por ciento de los viajes en taxi son generados por el turismo. A fin de proteger a los turistas, la Junta ha mantenido un entorno altamente regulado para el mercado de taxis.

A pesar del alto nivel de regulación, las quejas de los consumidores han sido considerables, en gran medida debido a una falta de oferta de taxis durante las horas pico durante la noche. A petición del Departamento de Transporte y de Gobierno Local, la Junta estudió las regulaciones vigentes. Luego del estudio, se concluyó que las regulaciones vigentes no siempre estaban en acuerdo con el interés público, por lo que se sugirieron nuevas regulaciones con la finalidad de:

- Garantizar el funcionamiento eficiente del mercado de taxis, su seguridad, calidad y disponibilidad en todo momento del día y del año; y

---

\* Esta muestra de una evaluación de impacto competitivo fue elaborada por Marta Troya-Martínez.



- Generar el máximo beneficio para los consumidores de acuerdo con el interés público.

### ***1.2 Descripción de las regulaciones existentes y del ambiente imperante***

Desde 1978, la Junta, facultada por la Ley de Circulación, ha sido responsable de determinar la regulación a la que se debe de sujetar la industria de taxis, la cual consta de tres dimensiones: la regulación de entrada, la de calidad y la de tarifas. En la actualidad, la Junta cuenta con 2,562 licencias de circulación. Durante los últimos tres años, la ciudad emitió un total de 25 nuevas licencias, es decir, aumentó el número de licencias disponibles en un 1 por ciento.

La Junta, que es la autoridad municipal encargada de otorgar licencias, requiere que todas las personas que operen un taxi posean una licencia y aprueben una verificación de antecedentes antes de obtener el permiso. Los posibles conductores de taxis deben cumplir con las normas del gobierno acerca de la viabilidad financiera, la seguridad de los pasajeros y del público, y el mantenimiento de los vehículos. Los operadores también deberán asegurarse de que los taxis que controlen llenen estos requisitos.

En especial, la verificación de antecedentes requiere que los conductores de taxis:

- Presenten un estado de cuenta bancario de los últimos cinco años;
- Aprueben un examen médico;
- Pasen una revisión del registro de manejo;
- Aprueben exámenes de conocimiento sobre la red varia local y de habilidades de lenguaje y
- Lleven el vehículo a un taller de la ciudad para ser verificado.

Antes de obtener una licencia se debe contar con una verificación de antecedentes. Las licencias pueden obtenerse por dos medios: primero, cuando la Junta emite nuevas licencias y, segundo, cuando un taxista que ya esta operando desea vender su licencia. En ambos casos, el nuevo taxista debe pagar una cuota por obtener la licencia.

Debido a las limitaciones a la entrada y para evitar el abuso de poder de mercado, la autoridad competente determina una tarifa con base en la distancia, por horario y zona, a lo que se suma una cuota inicial. Las reglas no establecen si es posible que los conductores ofrezcan descuentos. Aunque algunas veces se logra obtener descuentos al negociar por anticipado con el chofer, en especial en caso de viajes largos, estos son poco usuales. Las tarifas se incrementan cuando resulta necesario para reflejar la inflación y el precio de mercado del combustible. De igual manera, la Junta especifica las características de los taxímetros y la periodicidad de las inspecciones.

Varios consumidores y asociaciones de turistas han expresado que la meta de la regulación actual consiste en proteger a los taxistas establecidos en lugar de proteger a los consumidores. Se ha argumentado que las medidas para obtener una licencia (la sustitución de una licencia ya otorgadas o la adquisición de una de las pocas licencias adicionales que emite la autoridad local) restringen la entrada al mercado.

Como resultado, se observa una demanda significativa y un desequilibrio de la oferta que ofrece el incentivo a los especuladores de solicitar licencias y luego de obtenerlas (por un precio regulado), venderlas por arriba del valor de mercado, generando una utilidad importante. La escasez de oferta también reduce la calidad del servicio. Por ejemplo, el tiempo de espera ha aumentado significativamente durante los últimos cinco años, con una disminución de taxis activos durante el día de 9.2 a 7.9 taxis por cada 10,000 personas y algunos taxis ilegales han ingresado al mercado. Un momento particularmente difícil para encontrar un taxi es durante la noche (en la actualidad sólo se cuentan con 5.7 taxis por cada 10,000 personas), debido a una tasa de uso menor y a una mayor probabilidad de encontrar “malos” clientes, que dieron como resultado que los conductores de taxis ganen menos dinero por hora durante la noche que durante el día. Además, el hecho de que la mayor parte de los conductores de taxis tengan familia, indica que están menos dispuestos a trabajar durante la noche.

### **1.3 Opciones**

Se consideran cinco principales opciones de política:

- No tomar ninguna medida;
- Mantener el sistema de otorgamiento de licencias con la eliminación gradual de la restricción en el número de licencias, mientras que a la vez se

mantengan las regulaciones con respecto a las tarifas, elevándolas durante el horario nocturno;

- Mantenimiento del sistema de otorgamiento de licencias con una eliminación gradual de la restricción en el número de licencias y en las tarifas;
- Conversión a un sistema de franquicias; y
- Eliminación de todas las regulaciones.

## 2. REGULACIONES PARA DENTISTAS\*

### 2. Muestra de una evaluación de impacto competitivo

#### 2.1 *Objetivos de la regulación*

Los objetivos de la regulación son los siguientes:

- Garantizar la preparación de las personas dedicadas a la profesión y la seguridad de los procedimientos al igual que la idoneidad de los servicios prestados; y
- Evitar las restricciones innecesarias o desproporcionadas en la prestación de servicios, en especial los que pueden no ir de acuerdo con el interés público.

#### 2.2 *Opciones reglamentarias*

Las opciones reglamentarias son las siguientes:

**Opción 1: No tomar medida alguna.** No tomar medida alguna, sino mantener el contenido reglamentario vigente, de acuerdo con el cual la Junta General de Odontología (un organismo profesional privado) es responsable por las regulaciones relacionadas y no concernientes a la profesión y el procedimiento de presentación de quejas y disputas. En particular, la regulación vigente ha determinado que todas las personas que supervisan y practican la profesión deben contar, por lo menos, con preparación profesional como dentistas (Certificado de Doctor en Odontología) obtenida por medio de un programa certificado por la Junta misma y que las personas que cumplan con estos requisitos continúen perteneciendo a la Junta en

---

\* Esta muestra para la evaluación de competencia fue realizada por Marta Troya-Martinez.

cumplimiento con las obligaciones que ello implica (es decir, respetarán las siguientes normas éticas: prácticas de cobro honestas, no hacer publicidad de sus servicios en periódicos o paneles públicos que excedan 10 x 20 cm, no buscar atender a los pacientes de otros dentistas, no estar empleado por una corporación o que personas no preparadas como dentistas empleen un dentista y no establecer precios inferiores a los normalmente cobrados en la localidad). Un resultado de esta regulación es que los higienistas y los técnicos dentales no pueden ejercer sin la supervisión de un dentista.

**Opción 2: Vigilancia del Consejo Médico de Odontología. Vigilancia gubernamental de las prácticas comerciales.** Permitir que la Junta determine las normas de seguridad y calidad sin que tenga injerencia alguna en lo relacionado con prácticas comerciales como precios, publicidad, solicitudes y organizaciones comerciales. La tarea de vigilancia de las prácticas comerciales quedará bajo la responsabilidad de Departamento de Salud, que actuará en conformidad con el principio de que se permitirá el autoempleo y que las personas desempeñen las tareas para las que han obtenido una licencia siempre y cuando lo realicen de manera honesta y sin publicidad engañosa. El control de los procedimientos de quejas y disputas y la regulación al respecto quedará bajo control del Departamento de Salud.

**Opción 3: Vigilancia gubernamental de las prácticas médicas y comerciales.** Delegar al Departamento de Salud la tarea de establecer la preparación necesaria para ejercer la profesión y la regulación de aspectos no relacionados con la odontología, manteniendo las regulaciones de la opción 2.

**Opción 4: No aplicar regulaciones.** Abolir todas las regulaciones. En especial, hacer que la industria imponga un sistema de registro voluntario (sistema de certificación), administrado por la Junta General de Odontología, permitiendo que los pacientes potenciales sean responsables de garantizar que sus dentistas tengan la preparación adecuada. Permitir que los pacientes recurran a los tribunales en caso de desempeño deficiente.

### 2.3 *El mercado afectado*

El mercado directamente afectado por la regulación es el de servicios dentales, que incluye a todos los profesionistas con capacidad de prestar servicios preventivos (como las visitas exploratorias generales, rayos X y análisis), asesoría en salud oral, colocación y venta de dentaduras postizas y su reparación, tratamientos de rutina (como empastes, extracciones, limpieza de sarro), tratamientos complejos (como coronas), ortodoncia, cirugía oral y tratamientos cosméticos (como blanquear

dientes). Debido al reducido tamaño del territorio nacional, el alcance geográfico del mercado sería el país en su totalidad.

Cualquier impacto sustantivo sobre otros elementos de la cadena productiva (es decir, suministro de insumos y maquinaria) resulta poco probable.

Aunque el mercado no tiene un nivel de concentración alto (en abril de 2005 estaban registrados 3,459 profesionales de la odontología que ejercían en su mayoría como dentistas autoempleados o en pequeñas sociedades de dos o tres profesionistas), la competencia es bastante débil, y cada profesionista se encuentra “en espera” de que los clientes lleguen. Esto es resultado de:

- La obligación de cumplir las normas éticas que explícitamente prohíben cualquier tipo de competencia (incluyendo las promociones y la publicidad);
- La presencia de factores que impiden que los consumidores cambien de dentista con facilidad, como la dificultad de transferir los registros médicos (muchos dentistas se niegan a entregar sus registros a otro colega) y la falta de información disponible sobre precios y características del tratamiento; y
- Las restricciones por el lado de la oferta, que impiden que las corporaciones ingresen al mercado y que los higienistas y técnicos dentales practiquen de forma independiente de los dentistas.

## **2.4 Evaluación de impacto competitivo**

### **2.4.1 Opción 1. No tomar medida alguna.**

Los dentistas continuarán beneficiándose de la competencia escasa señalada arriba y los consumidores continuarán viéndose privados de información, variedad de opciones y bajos costos.

### **2.4.2 Opción 2. Vigilancia del Consejo Médico de Odontología. Vigilancia gubernamental de las prácticas comerciales.**

Se esperaría que los costos de operación disminuyeran como resultado de la mayor libertad de elección de un modelo empresarial y de la mayor eficiencia en el uso de la experiencia profesional en el medio. Asimismo, se esperaría observar

mayor inversión a medida que las corporaciones se beneficien de un mejor acceso a las fuentes de capital.

Resulta difícil predecir con algún grado de certidumbre cuál será el impacto sobre la estructura del mercado. Por una parte, se esperaría que aumentara el número de entradas al mercado, a medida que los higienistas y técnicos dentales tuvieran la posibilidad de ejercer independientemente. Por otro lado, la entrada de corporaciones y otras empresas privadas, que son potencialmente mayores que los profesionistas autoempleados o las sociedades, podrían concentrar más el mercado. La entrada al mercado mejorará también gracias a la posibilidad de poner en marcha estrategias de comercialización antes prohibidas, como la publicidad específica para dar a conocer un nuevo negocio y las promociones para atraer pacientes de otros dentistas. Con estas herramientas se facilitará la entrada de nuevos participantes en el mercado, al darles la posibilidad de promover su consultorio y, con ello, acortar el plazo necesario para generar el número suficiente de pacientes que permitan obtener un rendimiento positivo de la inversión inicial.

La abolición de las regulaciones más restrictivas no relacionadas directamente con el ámbito dental llevarán a una mayor competencia, sin que ello suceda a expensas de una menor calidad (las condiciones para ejercer la profesión no cambiarían, y el procedimiento de presentación de quejas sería más eficaz al aplicar esta opción). Asimismo, en la competencia por obtener nuevos clientes, se revelaría más información. Con ello, el mercado podría funcionar con mayor eficacia y los consumidores tomarían decisiones mejor informadas.

#### *2.4.3 Opción 3. Vigilancia gubernamental de las prácticas médicas y comerciales*

El impacto sobre la competencia es prácticamente el mismo que en la opción 2, con la diferencia que se esperaría observar un nivel de calidad menor, ya que el Departamento de Salud se haría cargo de la regulación técnica y profesional, para lo que, en general, está menos calificado que los profesionistas mismos.

#### *2.4.4 Opción 4. No aplicar regulaciones.*

Como en el caso de las opciones 2 y 3, se esperaría ver aumentos en los costos de operación. Sin embargo, los nuevos participantes se beneficiarían más (debido a la introducción de un sistema de certificación). De forma similar, se esperaría también observar un mayor nivel de inversión.

El aumento esperado en el nivel de entrada al mercado vendría generado tanto por los higienistas y técnicos dentales como por los profesionistas que no tuvieron la capacidad de funcionar cumpliendo con las condiciones anteriores. No obstante, el impacto para el nivel de concentración del mercado no queda claro, pues también se espera la participación de empresas nuevas y de mayor tamaño. De la misma forma que en las opciones 2 y 3, surgirán en el mercado nuevas estrategias y más información. Sin embargo, debido a que no habrá restricciones en cuanto a la conducta de los profesionistas, este flujo potencial de información podría llegar a ser confuso o incluso engañoso, por lo que terminará siendo inútil en términos del objetivo de reducir la asimetría de información entre el paciente y el profesionista. De aquí que el mercado pueda perder transparencia, incrementándose la incertidumbre percibida acerca de los servicios. Como resultado de ello, funcionará con menor eficacia y los consumidores tomarán decisiones peor informadas. De igual manera, debido al sistema de certificación y un procedimiento de resolución de quejas menos eficaz, se esperaría que, en promedio, la calidad se redujera.

Por ende, aunque al parecer la competencia aumenta, será a expensas de la calidad.

## 2.5 Conclusiones

Es posible que la Opción 1 sea la que tiene el impacto competitivo más dañino, ya que las regulaciones imponen barreras a la entrada innecesarias, lo que no sólo perjudica la competencia, sino también la disponibilidad de información que el consumidor requiere para tomar decisiones informadas. En cambio, las propuestas 2 y 3 presentan una serie de beneficios a favor de la competencia, debido a que, en comparación con la regulación vigente, los dentistas no tendrán ya la capacidad de limitar la publicidad, las promociones, la organización en esquemas corporativos y el empleo de profesionistas dentales auxiliares, que tienen el efecto de limitar la competencia. Sin embargo, con la opción 3, no sería posible garantizar la calidad con tanta eficacia. Por último, aunque la opción 4 refleja un nivel considerable de beneficios a favor de la competencia, no tiene la capacidad de garantizar un funcionamiento adecuado del mercado, pues no trata el problema de las asimetrías de información entre el profesionista y el paciente.

Por ende, la opción 2 es la que demuestra alcanzar los objetivos de política mientras que a la vez fomenta más el proceso de la competencia. Es probable que la opción 2 sea la más adecuada desde la perspectiva de la competencia.



### 3. REGULACIÓN DE CALIDAD DEL AIRE \*

Esta sección proporciona una muestra de evaluación de la competencia para un cambio nacional en la regulación de la calidad del aire. Primero se describen la situación actual y las acciones potenciales. Estos materiales serán considerados dentro de una revisión regulatoria amplia y no específica de una evaluación de competencia. Al final se proporciona una muestra de evaluación e competencia.

Esta muestra es relativamente breve. Evaluaciones más largas o más cortas también podrían ser apropiadas.

#### 1. Antecedentes

La región occidental está densamente poblada y bajo una amenaza ambiental significativa debido a los altos niveles de contaminación del aire. La legislatura occidental autorizó a la Junta Occidental de Aire Limpio (WCAB), la autoridad reguladora regional, a diseñar e implementar regulaciones relativas a las mezclas combustibles para los automóviles para poder controlar la contaminación. La WCAB consideró varias opciones para reducir la contaminación por automóviles y decidió requerir una nueva tecnología de refinación para el producir el combustible que se usa en la región. Tras las inversiones realizadas por las refinerías para cambiar sus sistemas, una compañía petrolera (Xoil), anunció que tenía una patente de la tecnología que se estaba usando en ese momento y que las refinerías tendrían que pagar por la licencia para utilizarla. Las refinerías comenzaron a quejarse sobre las altas regalías de la patente. Un grupo de trabajo gubernamental llevó a cabo una investigación sobre los efectos de las regulaciones de la WCAB y reportó que la regulación dotaba de poder monopólico a Xoil mediante el licenciamiento la tecnología necesaria para la producción de combustible. Además reportó que este poder monopólico daba a Xoil la capacidad de aumentar los costos de las refinerías

---

\* Esta muestra de evaluación de competencia fue preparada por Özlem Bedre.

rivales y para controlar el precio del combustible en la región. El grupo de trabajo encontró que Xoil no había revelado su patente cuando se optó por esta tecnología e incluso había declarado que no se patentaría esta tecnología. Las asociaciones de consumidores y de chóferes de camiones se quejaron sobre los altos precios de los combustibles desde que se adoptó la regulación de WCAB. El aumento era de 6% en la región mientras que fue sólo 1% en el resto del país. El consejo legal de WCAB determinó que ni Xoil podía ser penalizada por el regulador por no haber revelado su patente ni que WCAB podía revocar la patente. WCAB considera que su regulación no favorece el interés público y está considerando alternativas.

## 2. Objetivos de la Regulación

WCAB busca proponer tres objetivos de política de la Ley de Aire Limpio del País: (1) asegurar mejores condiciones ambientales al reducir las emisiones de automóviles; (2) proporcionar los incentivos correctos para la inversión de las empresas en I&D para el desarrollo de combustible más limpio y evitar la duplicación de investigaciones de combustibles más limpios y (3) evitar regulaciones ambientales desproporcionadas, particularmente aquellas que no son del interés público, como incrementos en el precio de los combustibles que causan más pérdidas en el bienestar social y menos logros para mejorar las condiciones del aire.

## 3. Opciones Regulatorias

Las opciones son:

**Opción 1: Mantener el estándar tecnológico.** Mantener la regulación actual que requiere que las refinerías usen la tecnología de Xoil para producir combustibles para autos en el occidente. Xoil continuará cargando precios monopólicos o regalías a las refinerías por el uso de la tecnología. Como resultado, los costos de producción y los precios del combustible en Occidente seguirán siendo altos.

**Opción 2: Añadir regulación de precios a una norma de producción tecnológica.** Establecer otra tecnología como norma para la formulación y mezcla de un combustible más limpio vía la consulta con las asociaciones y compañías automovilísticas, y regular el precio de la tecnología de refinación elegida como norma. Al desarrollador de tal tecnología cargará el precio regulado y las refinerías estarían conscientes de los costos de producción de combustible limpio antes de la adopción de las regulaciones del WCAB.

**Opción 3: Introducir una norma basada en desempeño.** No regular la producción de combustible limpio sino poner una limitación a las emisiones de cualquier clase de autos. Cada refinería podría usar el método o tecnología para producción de combustible y los autos emitirían menos emisiones que el límite máximo.

**Opción 4: Introducir impuestos a las emisiones.** No regular la producción de combustibles limpios sino gravar las emisiones de las gasolinas vendidas en la región occidental, con la posibilidad de imponer un tope a las emisiones de cualquier tipo de combustible para autos. Como en la opción previa, cada refinería sería libre de usar el método o tecnología que permita que el combustible contamine por debajo del límite máximo. Además, las estaciones de gasolina (o vendedores de combustible) pagarían impuestos proporcionales a las emisiones de sus gasolinas.

**Opción 5: No regular.** Eliminar todas las regulaciones. En particular, permitir que las refinerías produzcan todo tipo de combustibles sin pagar impuestos sobre emisiones, pero hacer que la industria imponga un sistema de certificación voluntaria para las emisiones de un tipo dado de combustible y así determinar cuánto están dispuestas a pagar para reducir las emisiones de los vehículos automotores. Los consumidores del Occidente tendrían que decidir sobre que combustible comparar y por lo tanto sobre cuanto estarían dispuestos a pagar para reducir las emisiones de sus motores.

#### 4. El Mercado Afectado

El mercado afectado por estas regulaciones es el de tecnología de refinación para combustible que cumpla con las regulaciones de la WCAB (el “mercado tecnológico”). El mercado afectado indirectamente es el de los combustibles que pueden venderse en la región (el “mercado de combustibles automotores”).

Establecer normas para la formulación y propiedades de las mezclas para combustible más limpio mediante consulta con las asociaciones industriales y compañías es una forma efectiva para encontrar la tecnología más eficiente. No obstante, puesto que la regulación WCAB ordene una tecnología específica, impide la competencia en el mercado tecnológico y genera precios más altos porque (1) limita el número o variedad de proveedores al establecer licencias para la operación como requisito para operar y (2) limita la capacidad de los proveedores en el mercado de combustibles para competir mediante a) elevar el costo de producción excepto para Xoil y b) crear una barrera geográfica para el suministro de gas en Occidente (las compañías en otras regiones no pueden importar combustibles a la

región a menos que usen la tecnología estándar de la WCAB, que está patentada por Xoil). Así, la regulación provee poder de mercado monopólico a Xoil y genera desventajas anti-competitivas para otras refinerías a causa del aumento en los costos por el pago de licencias.

## **5. Evaluación de la Competencia**

### **5.1 Opción 1. Mantener la norma tecnológica**

Xoil continuaría beneficiándose de su poder monopólico y debilitaría la competencia en el mercado de combustibles de WCAB como se vio antes.

### **5.2 Opción 2. Añadir una regulación en el precio de producción a una norma de tecnología de producción**

La industria puede lograr importantes ganancias en eficiencia mediante investigación conjunta para determinar la tecnología más eficiente para refinar combustible. Además, la regulación de los precios de la tecnología necesaria mantendría bajos los costos de producir combustibles de acuerdo a la norma de WCAB, lo que a su vez resultaría en una baja de los costos de combustibles en el Occidente. Regular el precio de un insumo reduciría la incertidumbre de producir combustibles de acuerdo a la norma WCAB. No obstante, dado que se regularía el precio de la tecnología, las compañías tendrían menos incentivos para invertir en I&D para desarrollar esta tecnología. Además, si se cambia por una nueva tecnología requeriría abandonar las inversiones “hundidas” en la tecnología de Xoil. El establecimiento de una norma le daría a las refinerías más margen para negociar la licencia con Xoil. El registro en un esquema estándar voluntario puede proporcionar diversos beneficios. Estos esquemas son bastante comunes cuando las autoridades de competencia no los condenan.

### **5.3 Opción 3. Introducir una norma basada en desempeño**

La eliminación de regulaciones sobre la producción de combustibles permitiría que cada refinería usara cualquier método y tecnología. Además, establecer un límite sobre las emisiones de cualquier combustible, permitiría que cada refinería comprara una licencia o realice investigación individual para tecnologías de producción que cumplan con el estándar de emisiones. La duplicación de investigaciones sería más probable en este marco regulatorio pues podría agilizar las innovaciones y alternativas sobre la tecnología a usar. Habría alternativas y tecnologías para producir combustible más limpio. La competencia entre proveedores sería fuerte y

generaría costos de producción menores. La WCAB podría reducir las emisiones al nivel deseado sin impedir la competencia; las refinerías tendrían más flexibilidad en sus técnicas de producción e incentivos para invertir en I&D para producir combustible más limpio a menos que sea más barato comprar una licencia.

#### **5.4 Opción 4. Introducir impuestos a las emisiones**

Eliminar las regulaciones a la producción permitiría a cada refinería usar cualquier método o tecnología. Recaudar impuestos de las gasolineras proporcionales a los niveles de emisión de las gasolinas que venden, generaría incentivos para que las refinerías produzcan combustibles cuyo beneficio marginal de reducir los impuestos de las emisiones es igual al de la reducción de emisiones. Cada refinería podría entonces comprar licencias o realizar investigaciones de la tecnología más eficiente para el combustible menos contaminante. El límite a las emisiones de cualquier tipo de vehículo podría ser inefectivo para aquellas compañías que ya tratan de producir combustibles menos contaminantes que el umbral permitido para así aumentar la demanda por su combustible. Esta opción genera un fuerte incentivo para I&D para producir un combustible más limpio. Como en la opción 3, habría muchas tecnologías alternativas disponibles para producir combustible limpio y la competencia entre proveedores de la tecnología sería más fuerte (incluso más que con la opción 3 porque habría más incentivos para invertir en I&D por los impuestos a las emisiones), lo que generaría costos de producción menores.

Gravar los combustibles en proporción a sus niveles de emisión internaliza en los consumidores el impacto negativo de la contaminación generada. Los impuestos aumentarían los precios de los combustibles y reducirían su demanda en Occidente. Los impuestos ambientales aumentan el bienestar del consumidor porque los precios automotrices más altos son menores a los beneficios sociales generados. Determinar los impuestos sobre los niveles de emisiones no es una tarea fácil.

Como en la opción 3, las refinerías tendrían flexibilidad en sus técnicas de producción y estarían dispuestas a invertir en I&D para combustibles más limpios a menos que sea menos costoso comprar licencias para dicha tecnología.

#### **5.5 Opción 5. Eliminar todas las regulaciones**

Esto permitiría a las refinerías producir cualquier tipo de combustible que deseen. No obstante, se supone que la industria debe desarrollar un sistema de certificación voluntario para el nivel de emisiones, de manera que los consumidores

estén informados sobre que tipo combustible es menos contaminante. Los consumidores en el Occidente entonces decidirán qué tipo de combustible comprar y cuánto están dispuestos a pagar para reducir las emisiones de sus vehículos. Sin impuestos sobre los niveles de emisión de la gasolina, los consumidores podrían estar dispuestos a pagar muy poco por reducir las emisiones puesto que no pueden internalizar las externalidades negativas que achacan a otros por su propia contaminación. Por lo tanto, la contaminación del aire sería mucho mayor a la deseada.

## 6. Determinación

Una cuestión básica en este análisis es qué opciones generan innovaciones apropiadas. Las preguntas claves son:

- ¿La política es flexible, es decir, permite al innovador determinar la mejor manera de lograr su objetivo?
- ¿La política se aplica al contaminante, es decir, se aplica directamente a la externalidad y no a un sustituto o la tecnología?
- ¿La política es profunda, es decir, se aplica a todo un rango de producción y genera incentivos constantes para desarrollar tecnologías de reducción de las emisiones?

La opción 4 es la mejor opción regulatoria para el bienestar del consumidor y además logra el objetivo primario de reducción de emisiones contaminantes. La opción 4 es flexible, se aplica directamente a los contaminantes y es profunda. La opción 3 está en segundo lugar porque no es profunda y no da incentivos para la innovación inferior al nivel de la norma. Las opciones 3 y 4 también eliminan la restricción anti-competitiva de la opción 1. En la opción 1 se reduce la contaminación en Occidente y la industria evita la duplicación de investigaciones y se generan beneficios al adoptar la tecnología más eficiente como estándar para producir combustible menos contaminante. Sin embargo, es probable que la opción 1 genere el efecto competitivo más dañino porque hay una licencia para producir combustible más limpio y se crea un monopolio en el mercado tecnológico. La regulación también limita la capacidad de los proveedores del mercado automotriz para competir vía el aumento en los costos de refinación y la creación de una barrera geográfica para entrar al mercado de Occidente. En consecuencia, aumentar los precios de combustible y se reduce el bienestar en Occidente. Este daño puede eliminarse con la opción 2, que garantiza precios más bajos de la tecnología de

producción necesaria al regular el precio monopólico, pero al mismo tiempo, reduce los incentivos para invertir en I&D para el desarrollo de esta tecnología en primer lugar. Las opciones 3 y 4 permiten a las refinerías tener más flexibilidad tecnológica eliminando las regulaciones en la producción de combustibles. Bajo ambos regímenes, el regulador podría mantener el nivel deseado de contaminación y se daría a las refinerías mayores incentivos para invertir en I&D para desarrollar tecnologías de producción de un combustible menos contaminante. La opción 4 modifica el consumo de combustibles aplicar impuestos proporcionales a sus niveles de emisiones. La opción 5 provee la mayor flexibilidad a las compañías pues les permite elegir la tecnología de refinación sin aplicar normas o impuestos a la emisión, pero no da incentivos para reducir las emisiones e invertir en I&D para una tecnología productora de gasolinas más limpias y, en consecuencia, no reduce la contaminación del aire en Occidente.

Copias de las Herramientas para la evaluación de la competencia se pueden descargar en los siguientes idiomas:

[www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit)

Árabe / العربية

Indonesio / Bahasa

Chino / 中文

Inglés / English

Coreano / 한국어

Italiano / Italiano

Croata / Hrvatski

Japonés / 日本語

Español

Portugués / Português

Francés / Français

Rumano / Român

Griego / Ελληνικά

Ruso / Русский

Hebreo / עברית

Turco / Türk

Húngaro / Magyar



Para obtener más información sobre las herramientas para la evaluación de la competencia, por favor póngase en contacto con nosotros en: [DAFCOMPContact@oecd.org](mailto:DAFCOMPContact@oecd.org) / [www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit)