

La política de competencia, una aproximación conceptual

Alberto Herrera Ordóñez

RESUMEN

La integración económica en América Latina y el Caribe ha obligado a los gobiernos de los países a desarrollar y establecer políticas públicas que contribuyan a generar, por una parte, la certidumbre político-social y económica que los mercados internacionales requieren para considerar a un país como «viable» para las inversiones y el desarrollo de mercados, y, por otra, a establecer condiciones en su mercado que garanticen a su población el abastecimiento de todos los satisfactores que los mercados nacionales requieren.

En este contexto, una de las políticas que puede contribuir a crear condiciones más favorables para el desarrollo económico de los países de la región, es la Política de Competencia, sobre todo por la contribución que ofrece a la creación de un entorno favorable para que los agentes económicos se desarrollen en un marco de libre competencia con reglas claras. Estas reglas, como se verá en este

trabajo, son necesarias para promover las actividades económicas y comerciales.

Este documento pretende servir como marco de referencia conceptual y teórico para el desarrollo del estudio de la Política de Competencia. Se elaboró a partir de una revisión bibliográfica exhaustiva de los aspectos referidos a la Política de Competencia enmarcados dentro de los temas que se tratan en el campo de la Economía del Sector Público y de la Regulación Económica.

ABSTRACT

The economic integration of Latin America and the Caribbean has forced governments to develop and establish public policies which should contribute to generate, on one hand, a social, political and economic certainty required by international markets to consider a country as «viable» for investments and market developments; and, on the other hand, to establish market conditions which guarantee the supply demanded by the population.

In this context, one of the policies which may contribute to create the best conditions for economic development in the countries of the region is «Competence Policy», most of all because of its contribution towards creating a favorable environment to enable economic agents to develop free competence with clear rules. These rules, as

will be presented in this article, are necessary to promote economic and commercial activities.

This document intends to serve as a conceptual and theoretical reference framework for study and research on Competence Policy. It was elaborated upon the revision of a very extensive and exhaustive bibliography in reference to Competence Policy within the topics dealt with by the public economic sector and economic regulation.

INTRODUCCIÓN

La integración económica en América Latina y el Caribe ha obligado a los gobiernos de los países a desarrollar y establecer políticas públicas que contribuyan a generar, por una parte, la certidumbre político-social y económica que los mercados internacionales requieren para considerar a un país como «viable» para las inversiones y el desarrollo de mercados y, por otra, a establecer condiciones en su mercado que garanticen a su población el abastecimiento de todos los satisfactores que los mercados nacionales requieren.

En este contexto, una de las políticas que puede contribuir a crear condiciones más favorables para el desarrollo económico de los países de la región, es la Política de Competencia, sobre todo por la contribución que ofrece a la creación de un entorno favorable para que los agentes

económicos se desarrollen en un marco de libre competencia con reglas claras. Estas reglas, como se verá más adelante, son necesarias para promover las actividades económicas y comerciales.

Sin embargo, hasta el momento, el desarrollo e implementación de las medidas que involucra la Política de Competencia no ha presentado avances sustantivos en la región, ya que se requiere consenso entre los gobiernos de los países, las empresas y los organismos internacionales, asunto sumamente complejo.

Los organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UN-TACD), así como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)¹ aún no terminan de definir plenamente los alcances y propósitos de la Política de Competencia. También existen diferencias respecto a lo que deberá estudiar la Política de Competencia en lo que se refiere a los consumidores² y el esquema de organización que deberá aplicar la política de competencia y observar la aplicación de la legislación correspondiente.

Este documento pretende servir como marco de referencia conceptual y teórico para el desarrollo del estudio de la Política de Competencia. Se elaboró a partir de una

1 En el resto del documento se les identificará como «organismos internacionales»

2 Para profundizar en lo relativo al consumidor y su relación con la PC, revisar los avances en la Unión Europea.

revisión bibliográfica exhaustiva de los aspectos referidos a la Política de Competencia enmarcados dentro de los temas que se tratan en el campo de la Economía del Sector Público y de la Regulación Económica.

Al identificar los aspectos teóricos que dan origen a la Política de Competencia, se podrá contar con los elementos para elaborar, por un lado, argumentos para recomendar la instrumentación de este tipo de políticas, y, por otro, al conocer su origen, se podrá revisar si los países de las región presentan las condiciones para que estas políticas sean efectivas.

LA COMPETENCIA EN LA ECONOMÍA

El papel que debe jugar el Estado en la economía, desde tiempos de Adam Smith, ha sido motivo de análisis y discusión, sobre todo en lo relativo a cuál debe ser su nivel de participación. Con la apertura comercial, los procesos de integración y la globalización de algunos mercados (en particular el financiero y el de las telecomunicaciones), el tema retoma un papel importante en la agenda económica de los gobiernos. Aunque la discusión no está en si el Estado debe o no participar, ahora el tema es cómo debe participar. Actualmente los estudios elaborados por los organismos internacionales encargados de proponer normas de comercio internacional están dirigidos a cómo deberá regular el Estado la economía. El origen teórico de esta

participación se remite a la existencia de las fallas del mercado.³ En particular, este estudio se centra en el «fallo de la competencia», (ya que el tema que se analizará es el de la Política de Competencia).

Cuando se trata de establecer condiciones de competencia, como principio rector de toda economía de mercado, la competencia es un elemento central el desarrollo económico, así como en el aspecto social, ya que permite el ejercicio de las libertades, sobre todo, la más importante en un sistema capitalista, el ejercicio de la libertad de empresa.

En términos económicos, el libre funcionamiento de los mercados, en competencia perfecta, es la mejor manera de asignar bienes y servicios entre los miembros de una comunidad; ya que cuando un mercado es competitivo, los empresarios reciben, a cambio del bien o servicio que producen, un monto de ingreso, por cada unidad adicional igual al costo adicional (que incluye también la remuneración al empresario) en que incurrieron para producirla, dicho ingreso es asimismo equivalente al precio que los consumidores están dispuestos a pagar por el bien.⁴ Los mercados competitivos incentivan la innovación de las empresas tanto en sus técnicas y procesos de producción

3 Stiglitz, Joseph (2003), *Economía del sector público*, Barcelona: Antoni Bosch.

4 Aguilar, Javier (1994), «Características esenciales de la Ley Federal de Competencia Económica», en página de Internet de la CFC: www.cfc.gob.mx

como en la creación de nuevos productos y por tanto, aumentan las opciones de los consumidores.

El resultado es que el bienestar económico de la sociedad es maximizado aumentando el bienestar social. Por tanto la competencia lleva a las empresas a mejorar continuamente su eficiencia, que condición *sine quo non* para una mejoría constante en el nivel de vida.⁵

En la competencia perfecta⁶ se alcanza la eficiencia lográndose mayor bienestar social debido a la inmejorable asignación de recursos y a la conducta maximizadora de los individuos. Todo bajo los supuestos de la cantidad ilimitada de compradores y vendedores, la no existencia de barreras a la entrada ni a la salida de empresas en una industria, a existencia de un producto homogéneo sin sustitutos y sobre todo información completa y perfecta (precio, cantidad, características).⁷

La eficiencia productiva se puede lograr en un mercado competitivo, porque el número de empresas por in-

5 Cabral, Luís (1997), *Economía industrial*, España: McGraw-Hill, p. 174.

6 Los beneficios de la competencia son mostrados en el modelo de competencia perfecta, creado a partir de ideas diversas de economistas neoclásicos.

7 «Para León Walras, el hecho de que todos los agentes de la economía afronten los mismos precios, provee el flujo común de información necesario para la coordinación del sistema. Se sostuvo que existe un conjunto de precios, uno para cada bien, que igualará la oferta y la demanda de todos los bienes. De tal forma, se obtiene un equilibrio llamado general porque la oferta y demanda de un bien en cualquier mercado dependen de los precios de otros bienes, no se habla de equilibrio respecto a ningún bien en particular», en Conferencia Nobel de Kenneth Arrow. (1978) *Los premios Nobel de economía, 1967 – 1977*, México: FCE, pp. 155 – 187.

dustria es el más eficiente: si una industria resulta atractiva por generar beneficios superiores a los normales, acudirán nuevas empresas, lo que provocará que la demanda de insumos crezca, el precio de los mismos se incremente y los costos se eleven eliminando los beneficios «extra - normales» de la industria, con lo que algunas empresas saldrán de ella y solo permanecerá el número socialmente óptimo.⁸ En el largo plazo los precios son los más bajos posibles al igualarse al costo marginal y al costo medio⁹.

Esta estructura de mercado se sustenta en dos ideas fundamentales conocidas como los teoremas del bienestar, Stiglitz¹⁰ se hace la pregunta de ¿en qué sentido y bajo qué condiciones conducen los mercados competitivos a la eficiencia económica? La respuesta se ha encontrado en el desarrollo de estos teoremas¹¹. En ellos se encierran dos conceptos clave: la eficiencia y bienestar social.

De acuerdo con los teoremas del bienestar, los mercados competitivos generalmente funcionan al máximo

8 Aguilar, Javier, *op. cit.*

9 «En las presentaciones clásicas del modelo de competencia perfecta, el equilibrio a largo plazo se describe como un punto límite al que se converge progresivamente a través de un proceso de entrada y salida: si las empresas activas tienen beneficios, entonces hay entrada de nuevas empresas; y, en caso contrario, si las empresas activas tienen pérdidas, algunas empresas salen de la industria. Por último, en el equilibrio a largo plazo, cada empresa recibe beneficios nulos, siendo el precio igual al mínimo del coste medio a largo plazo (coste medio que incluye una remuneración normal a los factores productivos, incluyendo al factor capital). El coste medio, en el equilibrio a largo plazo, es el mismo para todas las empresas, porque todas adoptan la misma tecnología, la tecnología óptima». Cabral, *op. cit.*, p. 93.

10 Stiglitz, J., *op. cit.*

11 *Idem*

de eficiencia, por lo cual, la acción gubernamental es innecesaria (la intervención del gobierno en un mercado competitivo provoca distorsiones), y en caso de ejercerla, ésta probablemente producirá efectos indeseables¹². «Por el primer teorema de la economía del bienestar se tiene que si no hay poder de mercado (junto a otras condiciones), la solución de equilibrio es eficiente, con lo que no hay necesidad de ninguna intervención estatal (excepto aquellas que se dirigen a conseguir una mejor distribución de la riqueza)».¹³

Sin embargo, es necesario considerar dos situaciones: la primera es la existencia de prácticas monopólicas como la discriminación y la depredación de precios, la división de mercados para mantener el poder en un mercado o región, control de información relevante para otras empresas o bien para los consumidores, colusión entre productores, concentraciones y fusiones que perjudiquen el proceso de competencia.

«Aunque en una situación de competencia perfecta cada empresa decide su comportamiento con la intención de maximizar sus beneficios, para las empresas, es fácil, en general, establecer acuerdos, que si se cumplen, hacen que todas las empresas aumenten sus beneficios (casi siempre a costa del consumidor). Como las empresas se dan cuenta de

12 State Government of Victoria (1999), «Principles of good regulation», Australia, Office of Regulatory Reform, p. 6.

13 Cabral, *op. cit.*, p. 5.

que sus beneficios podrían crecer de ese modo, es lógico que intenten establecer acuerdos entre sí para aumentar su poder de mercado. A los acuerdos entre empresas con el objeto de aumentar su mercado, disminuyendo, en consecuencia, la competencia se les llama, colusión o bien cártel.»¹⁴

En el caso de los monopolios puros no es necesario ningún acuerdo, al no haber sustitutos cercanos al bien que una empresa produce, ésta ejerce su poder de mercado fijando el precio o la cantidad.

En la segunda, al considerar la competencia perfecta también debe tenerse presente el alto grado de restricción impuesta por los supuestos del modelo, por ejemplo, en el mundo real, la información no es perfecta por lo que generan fallas de mercado. En realidad no todos los agentes económicos disponen de la información completa o al menos no disponen de la misma información.

LA DEFINICIÓN DE REGULACIÓN

La regulación por parte del gobierno tiene diferentes definiciones, puede referirse a un amplio abanico de políticas tales como los subsidios, las cuotas, las importaciones, las modalidades de empresas públicas o privadas, e, incluso, la creación de nuevos derechos de propiedad y de mercados específicos para intercambiarlos.¹⁵ También puede decirse

¹⁴ *Ibid.*, p. 55

que la regulación, es una forma de alterar el comportamiento de un mercado mediante la promulgación de reglas coactivas que gobiernan algún aspecto de la producción, los atributos cualitativos, la entrada y/o el precio a los que un bien es adquirido y vendido por otros; todos estos instrumentos pueden usarse para alterar los resultados en el conjunto de mercados señalados.»¹⁶

Aunque en un sentido más amplio, la regulación consiste en un conjunto de acciones gubernamentales para controlar los precios, ventas y decisiones de producción de las empresas, como un esfuerzo para prevenir que las empresas privadas tomen decisiones que podrían afectar el bienestar de los consumidores y del interés público. Así la regulación restringe y vigila las actividades privadas (en su mayoría son privadas aunque también lo puede hacer en el ámbito público) con respecto a una regla prescrita en el interés público. La regulación restringe y vigila las actividades privadas con respecto a una regla prescrita en el interés público.¹⁷

Por lo tanto, para los efectos de este trabajo y tomando en cuenta las definiciones ya expresadas, tomaremos los elementos comunes y diremos que **regulación es la in-**

15 Gil, Olga, (1997) «Políticas públicas de regulación de las telecomunicaciones: las instituciones políticas, económicas y sociales, como condicionantes de la economía», Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, p. 5.

16 *Ibid.*, p. 6.

17 Ayala, José (1999), *La economía del sector público mexicano*, México, FE - UNAM.

intervención del gobierno a través de políticas públicas con el propósito de modificar la conducta de los participantes en las actividades económicas. Lo anterior con el propósito de aumentar el bienestar social o evitar la pérdida del mismo, al corregir la falla de mercado a la cual se dirige la acción de la política pública.

Es en este sentido, cuando no es posible alcanzar condiciones de competencia, que se presenta la necesidad de aplicar la regulación. Existe la necesidad de limitar el poder de mercado de una empresa o industria a fin de evitar pérdidas de bienestar social que dichas empresas pudieran causar a través de su comportamiento.

A diferencia de la teoría, en la vida real existen situaciones conocidas como fallos de mercado que impiden alcanzar situaciones de competencia perfecta, las cuales se clasifican en las siguientes formas¹⁸: fallo de la competencia; bienes públicos; externalidades; mercados incompletos; fallos de información; el paro, la inflación y el desequilibrio; y la distribución y los bienes preferentes.¹⁹ Las fallas de mercado al impedir el cumplimiento de los teoremas del bienestar y provocar una pérdida de bienestar social justifican la intervención gubernamental. **En la presente investigación, la regulación se considera una**

18 En este trabajo no se pondrá a discusión si los fallos de mercados son legítimos o no, en el sentido de justificar la regulación por parte del gobierno. Es una referencia para ubicar a la Política de Competencia como parte de los esquemas de regulación.

19 Stiglitz, J., *op cit*,

herramienta útil para corregir estas fallas y con ello, lograr condiciones propicias para cumplir los teoremas en la medida de lo posible.

Dado que el proceso competitivo proporciona en muchas circunstancias un sistema de incentivos que impulsa a las empresas privadas a comportarse en formas por lo general consistentes con la asignación eficiente de recursos, el comportamiento de éstas se acerca a lo que la libre competencia esperaría de ellas. Sin embargo, tales condiciones no siempre se presentan, y las fuerzas de la competencia son inevitablemente débiles o inexistentes en algunas industrias, por lo tanto se presenta la necesidad de la implementación de una política reguladora que influya en el comportamiento del sector privado, estableciendo un sistema de incentivos apropiado para guiar o restringir las decisiones económicas.²⁰

Además de las fallas del mercado, es necesario considerar la poca atención puesta en la creación de circunstancias adecuadas para que en los mercados establecidos o bien en los nuevos exista competencia. Contrario a la creencia general, las situaciones de competencia en los mercados no surgen de manera espontánea, sólo porque existen mercados y varios agentes económicos. En realidad, incluso la teoría clásica aún cuando considera a las instituciones como un factor exógeno, supone que los mercados competitivos se pueden desarrollar y mantener gracias a la existencia de instituciones resultado

20 Vickers y Yarrow (1994), *Un análisis económico de la privatización*, México: FCE, capítulo 3.

del intercambio en el mercado mismo siendo esas instituciones las más eficientes que pueden existir²¹.

Sería poco realista suponer que el mercado es el único mecanismo de asignación de recursos en una economía, sin advertir que, muy frecuentemente, el mismo desarrollo de los mercados es el resultado de una acción estatal deliberada.²² De hecho el mercado, es una institución económica más, pero su existencia supone una institucionalidad más amplia de la cual forma parte. Cuando un agente individual transa con otro, ello se hace en el marco de una institucionalidad que regula y determina las condiciones de derechos y deberes que involucra esa transacción.²³

En los últimos años, los organismos multilaterales (OMC; OCDE; UNCTAD) han comprendido que además de establecer mercados para crear competencia debe incentivarse su existencia, a través de normas regulatorias y Políticas de Competencia.

En ese sentido el Banco Mundial está ayudando a establecer centros de investigación alrededor del mundo, cuyo fin es promover el entendimiento de la importancia de las Políticas de Competencia y de regulación. Asimismo, manifiesta que hay un creciente reconocimiento de la importancia de la competencia para el éxito de los mercados

21 Ayala, José (1999), *La economía del sector público mexicano*. México: FE - UNAM, p.56.

22 *Ibid.*, p. 26.

23 Muñoz, Oscar (1993) (Coordinador), *Después de privatización hacia un Estado regulador*, Chile: Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina, p. 36.

y de la necesidad de la acción gubernamental, ambas para mantener la competencia y regular las industrias donde ésta se mantiene limitada. Las políticas de competencia y de regulación son vitales para una economía de mercado.²⁴

Por tanto, la existencia de las fallas del mercado y la generación de incentivos adecuados para el desarrollo de mercados verdaderamente competitivos, hacen necesaria la instrumentación de la Política de Competencia.

¿CUÁNDO REGULAR?

Por lo hasta ahora revisado, se puede decir que se requiere de esquemas de regulación cuando no existen las condiciones necesarias para el desarrollo de los mercados competitivos, es decir, cuando existe alguna falla de mercado debe implementarse un mecanismo corrector. Sin embargo, la existencia de una falla de mercado si bien es condición necesaria para aplicar la regulación no es suficiente, porque llevar a cabo un proceso de regulación implica costos de proporciones considerables y, además, limita la conducta de las empresas o los individuos con relación al consumo e inversión. La idea principal es que los costos de la acción gubernamental deben ser menores a sus beneficios o bien

24 Stiglitz, Joseph, «Promoting competition and regulatory policy: with examples from network industries», Research Center for Regulation and Competition (The World Bank), Beijing, China, 25 de Julio de 1999, p. 2.

menores a los costos que implica el que no exista la intervención gubernamental.

En concreto, las limitantes impuestas a la actividad económica por la regulación deben producir mejores resultados que los impuestos por el mercado. Además, la acción regulatoria debe ser una alternativa superior a todas las otras formas posibles de acción.²⁵

Por lo tanto, los gobiernos deben usar la regulación únicamente cuando tienen clara evidencia de que:²⁶ 1. Existe un problema en la relación de intercambio entre los agentes económicos (empresas y familias) 2. La acción gubernamental está justificada; y, 3. La regulación es la mejor alternativa que el gobierno tiene.

Cada uno de los puntos planteados implica una gama de análisis a fin de concluir que en realidad los costos asociados a la regulación son menores a sus beneficios.²⁷

25 State Government of Victoria, *op. cit.*, p. 6.

26 *Ibid.*, p. 4.

27 Al respecto se puede consultar: «Principles of good regulation», de la Office of Regulatory Reform de Australia, 1999.

DEFINICIÓN LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

La política de competencia en términos generales es la prohibición del abuso de poder de mercado por parte de empresas monopolistas o dominantes y en la valoración de las peticiones de fusiones o adquisiciones. La importancia de la política de competencia radica en que pretende garantizar la existencia de una competencia suficiente y protegerla frente a todo ataque contrario al interés público, siendo asimismo compatible con otras leyes que regulan el mercado conforme a otras exigencias jurídicas o económicas de orden público o privado. Por ello, la defensa de la competencia de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación, ha de concebirse como un mandato a los poderes públicos.

La política de competencia es una suerte de seguro o de garantía del buen funcionamiento del mercado en beneficio de todos. Incluso una competencia imperfecta (la perfecta existe sólo en los manuales) es preferible a un mercado donde no exista ninguna norma y ninguna autoridad que proteja a los más vulnerables ante las prácticas predatorias o desleales de los más grandes.²⁸

28 Tortora, Manuela. «Competencia, comercio internacional y desarrollo: del círculo virtuoso al vicioso».

<http://lanic.utexas.edu/~sela/AA2K/ES/artic/articulo2.htm>

El objetivo de la política de competencia es crear condiciones que permitan e incentiven la existencia de condiciones competitivas en los mercados. Una política de competencia debe poner énfasis en la igualdad de trato en la entrada y salida de todos los participantes, en caso de que esto no sea posible entonces es importante un *marco de regulación* que defina claramente los derechos de propiedad.²⁹

La Política de Competencia es una herramienta esencial para promover la actividad económica y para asegurar y garantizar la integridad en las actividades del sector privado. Ésta determina el lugar del Estado dentro de la vida económica de la nación, definiendo las actividades en las que aquél estará involucrado y cuáles le serán dejadas exclusivamente al sector privado.

También regula apropiadamente las formas en que el sector privado funcionará, de manera que éste sirva al mejor interés general.³⁰ Al mismo tiempo es un instrumento orientado hacia la remoción de obstáculos a la competencia, dado que las firmas instaladas en mercados protegidos o poco competitivos presentan mayor probabilidad tanto de operar de forma ineficiente, ya sea por el desperdicio de recursos o por la lentitud con la que invierten en las me-

29 Ideas resumidas de Cabral, *op. cit.* Capítulo 10 y A. Tijerina, *op. cit.*, pp. 1-2.

30 2000 *Transparencia Internacional en América Latina y el Caribe*. Capítulo 26: «Política de Competencia y Prevención de la Corrupción». <http://www.transparency.org/tilac/biblioteca/consultas/dnld/capitulo26.pdf>

jas de la productividad, como por el empleo de recursos orientados a la generación de rentas monopólicas socialmente improductivas³¹.

Por lo tanto, la Política de Competencia involucra una serie de medidas que implementa el Estado³² encaminadas a asegurar los procesos propios de una economía de mercado y que permiten a los actores privados intercambiar productos y servicios en las mejores condiciones posibles, sin que estos intercambios estén sujetos a intereses diferentes, que el propio interés de los involucrados, por lograr la transferencia de la propiedad en los mejores términos.

IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

La introducción de normas y políticas de competencia transforma las estructuras productivas de un país, al eliminar monopolios estatales o privados y al garantizar una participación equitativa de todos los actores económicos

31 João Bosco M. Machado y Cristina M. Salazar Pessoa. *Política de competencia: Marcos teóricos, gestión en espacios económicos integrados y desafíos para el MERCOSUR*
http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_intal_ityc_10_2000_boscomachado-salazarpessoa.pdf

32 Se hace hincapié en política de Estado ya que éste debe ser su origen y no de gobierno.

en el mercado, sin apoyos discrecionales y discriminatorios por parte del Estado.³³

Con respecto a la aceptación de los beneficios de la competencia para la sociedad, hay grupos que no están de acuerdo en su aplicación porque gozan de alguna renta monopólica; por ello, es necesario instrumentar políticas de competencia y en el último de los casos la regulación, a fin de evitar pérdidas de bienestar social.

Para otros, el tema no parece relevante. Hace apenas unos años, uno de los temas nuevos que se mencionaban en la Organización Mundial del Comercio (OMC) era la competencia, reservado a algunos expertos de los países industrializados que apenas empezaban la ardua tarea de definir su ubicación en la temática comercial;³⁴ no obstante, no podemos negar que la política de competencia es un instrumento invaluable para promover el progreso económico.³⁵

Podemos decir que existen dos tipos de razones para desarrollar una Política de Competencia, la primera es de carácter económico, ya que en régimen de competencia, los proveedores pueden ofrecer precios más bajos, o mejores servicios, y paquetes o calidades de servicio para atraer

33 Tortora, Manuela. «Competencia, comercio internacional y desarrollo: del círculo virtuoso al vicioso». <http://lanic.utexas.edu/~sela/AA2K/ES/artic/articulo2.htm>

34 *Idem.*

35 Sánchez, Fernando. «La Política de Competencia en el Desarrollo Económico» www.cfc.gob.mx

clientes. La existencia de competencia es un hecho de interés público pues permite que los proveedores sean cada vez más eficientes y que ofrezcan una mayor gama de productos y servicios a precios más bajos.

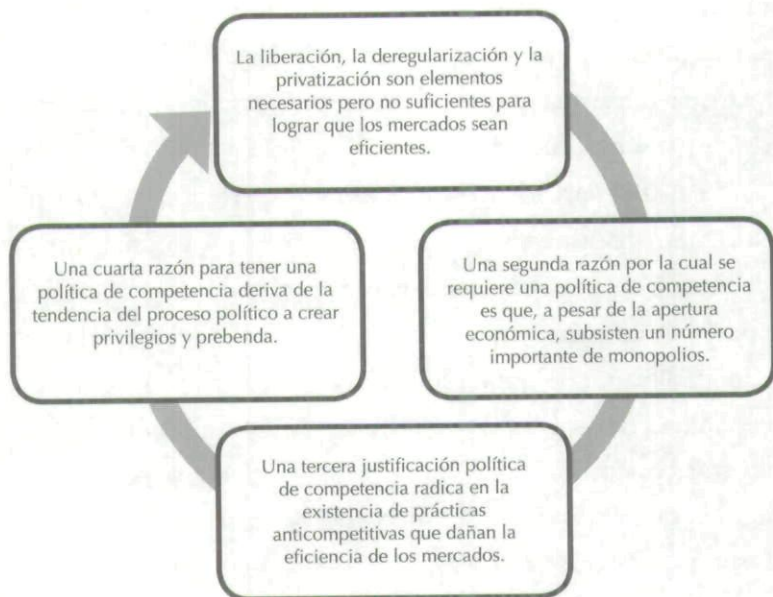
En un mercado de competencia perfecta los proveedores no disponen de poder de mercado³⁶, lo cual quiere decir que no pueden establecer las reglas de juego y han de competir con sus concurrentes para mantenerse en el mercado. El poder de mercado se define generalmente como la capacidad de establecer y mantener unilateralmente precios u otras condiciones de ventas claves, es decir, con independencia de la situación del mercado o sin tener en cuenta a los competidores³⁷.

Por otro lado tenemos las razones de política pública:³⁸

36 Para profundizar sobre el tema de poder de mercado y mercado relevante se puede revisar a Aguilar Álvarez de Alba, Javier «Características de la Ley de Competencia Económica.» www.cfc.gob.mx. También puede revisarse: João Bosco M. Machado y Cristina M. Salazar Pessoa. Política de competencia: Marcos teóricos, gestión en espacios económicos integrados y desafíos para el MERCOSUR.

37 INFODEV. Telecommunications Regulation Handbook. Module 5: Competition Policy. <http://www.infodev.org/projects/31>

38 Sánchez, Fernando. «La Política de Competencia en el Desarrollo Económico» www.cfc.gob.mx

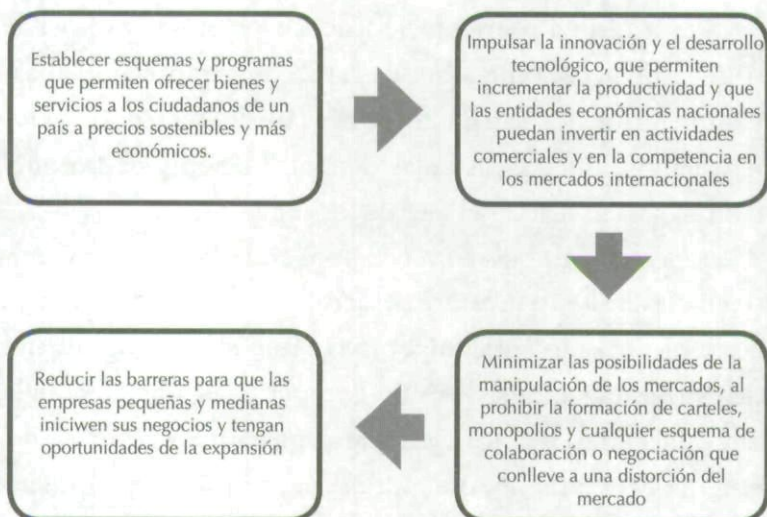


Fuente: Elaboración propia en base a: Sánchez, Fernando. «La Política de Competencia en el Desarrollo Económico» www.cfc.gob.mx

OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

Los objetivos de la Política de Competencia comprenden³⁹:

39 (2000) *Transparencia Internacional en América Latina y el Caribe*. Capítulo 26 «Política de Competencia y Prevención de la Corrupción». <http://www.transparency.org/tilac/biblioteca/consultas/dnld/capitulo26.pdf>



Fuente: elaboración propia en base a: Transparencia Internacional en América Latina y el Caribe. Libro de consulta 2000. Capítulo 26 Política de Competencia y Prevención de la Corrupción. (2000) <http://www.transparency.org/tilac/biblioteca/consultas/dnld/capitulo26.pdf>

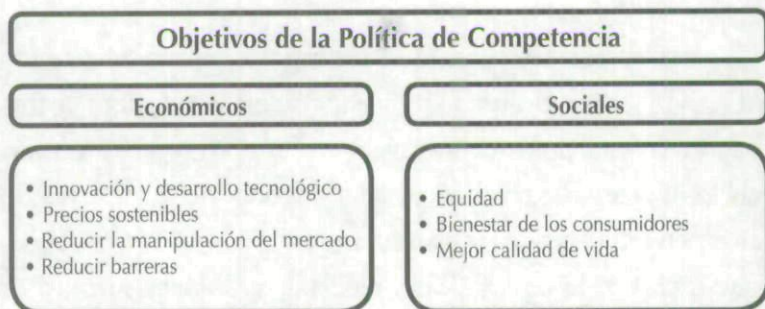
Por lo expuesto hasta el momento, parecería que los objetivos de la política de competencia se limitan a impactar en el ámbito económico, sin embargo y sobre todo en los países desarrollados, la tendencia de la política de competencia es lograr también objetivos de tipo social, que incluyen la equidad, el bienestar de los consumidores y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos⁴⁰.

⁴⁰ La Unión Europea en lo particular está orientando cada vez más su política de competencia hacia los consumidores, para ampliar la información al respecto: (2000) «La política de competencia en Europa y el Ciudadano» Comisión Europea.

Esta última reorientación de los objetivos es posible sólo en una economía que sea capaz de garantizar el abastecimiento de los satisfactores básicos del mercado nacional siempre que los sistemas de distribución y de producción hagan un uso eficiente de los recursos.

Al respecto, un objetivo recurrente en la Política de Competencia en los países en desarrollo, es la de reprimir el comportamiento anticompetitivo e impedir el surgimiento de estructuras industriales no competitivas, que afectan la eficiencia tanto técnica como de asignación de recursos del sistema económico y que perjudican por lo tanto la atención de la demanda⁴¹.

Figura 1



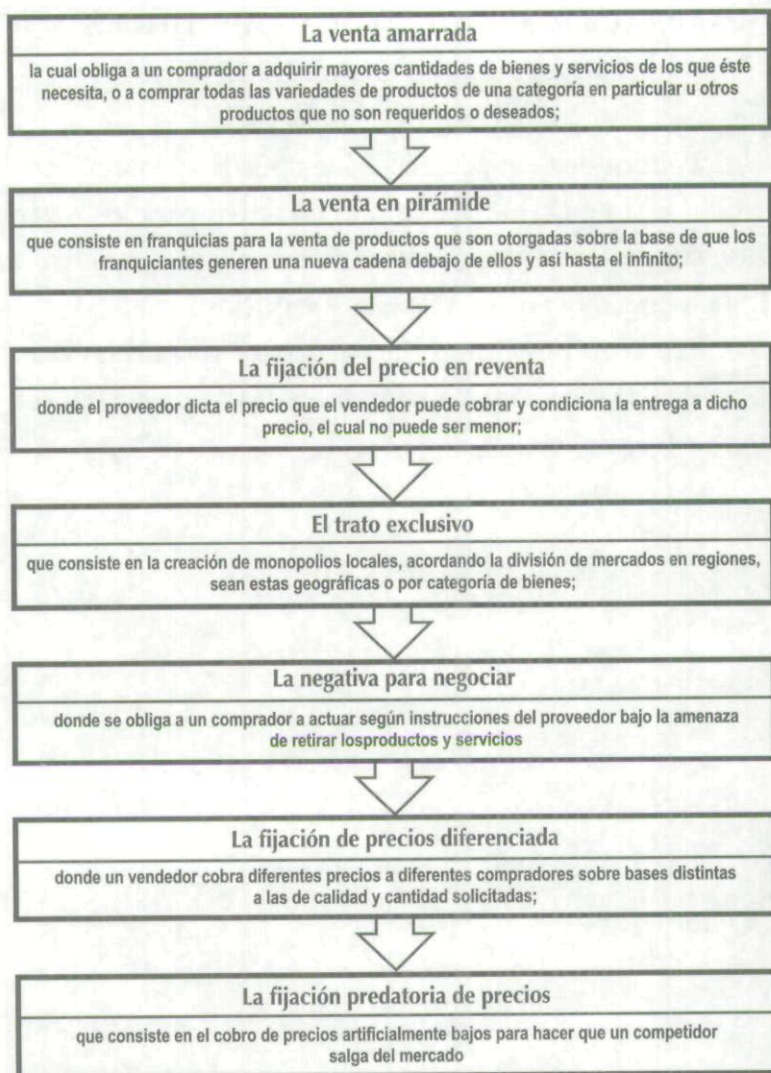
Fuente: elaboración propia

41 La eficiencia técnica es alcanzada cuando se hace imposible producir una cantidad mayor de bienes y servicios sin aumentar alguno de los insumos utilizados en la producción. La eficiencia de localización es alcanzada cuando se torna imposible atender mejor a la demanda de bienes y servicios mediante la relocalización de los recursos entre agentes o la renegociación de la producción y de la distribución.

PRÁCTICAS QUE BUSCA IMPEDIR LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

Una Política de Competencia sólida puede ayudar al desarrollo de un país, al hacerlo más atractivo para los inversionistas, ya que asegura la libre competencia y garantiza el libre intercambio de mercancías y servicios.

Para lograr este propósito se deberá impedir las prácticas que se mencionan a continuación y que ocurren con mayor frecuencia:



Fuente: elaboración propia en base a la Adaptación de Phillip Evans y Pradeep S. Mehta, (1996) «Competition Policy in a Globalising and Liberalising World Economy», (Consumer Unity and Trust Society, Calcuta, India, *Briefing Paper* No. 4, mayo de 1996).

LAS FUNCIONES DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

Para contar con todos los elementos para el análisis del impacto de la Política de Competencia, se deben establecer las funciones de la autoridad nacional en esta materia, y los elementos que permitirán realizar una evaluación objetiva. Por tanto, según Machado y Salazar, es necesario en principio, establecer las instituciones que deberán llevar a cabo estas funciones y las características del marco legal, y establecer la forma en que se deben canalizar los recursos a dichas instituciones. También se requiere establecer el tipo de relación que guardarán las instituciones ya mencionadas con los diferentes poderes del Estado, así como con las instituciones de otros países y con los organismos internacionales responsables de la Política de Competencia

Las autoridades responsables de la Política de Competencia deberán desempeñar cuatro funciones básicas: 1) educación del público, 2) defensa de la competencia en nombre del interés público, 3) preservación de las estructuras de mercado competitivas y 4) represión al comportamiento anticompetitivo^{42 43}.

42 João Bosco M. Machado y Cristina M. Salazar Pessoa (2000), *Política de competencia: Marcos teóricos, gestión en espacios económicos integrados y desafíos para el MERCOSUR*.

43 Para una discusión más detallada de las funciones de la política de competencia, ver Frischtak y Pittman (1996).

Figura



Fuente: elaboración propia en base a: João Bosco M. Machado y Cristina M. Salazar Pessoa. *Política de competencia: Marcos teóricos, gestión en espacios económicos integrados y desafíos para el MERCOSUR*

Educación del público. En muchos casos, la información que recibe el ciudadano respecto a los planes del gobierno es insuficiente; aunado a este hecho existe poco interés por parte de la población por entender el quehacer público; otras veces dicho ciudadano posee limitada experiencia y conocimiento acerca del funcionamiento de mercados libres y de la importancia de la competencia.

La defensa de la competencia en nombre del interés público. Existen casos de organismos públicos que quedan «cautivos» de intereses sectoriales (privados o públicos) hasta el punto de perder de vista las metas más amplias que deberían orientar sus acciones y que los llevan a defender, por ejemplo, barreras que los aíslan de la competencia. En estas circunstancias, el organismo encargado de la defensa de la competencia es a menudo la voz más importante en el ámbito del Gobierno en la defensa de los nuevos competidores y consumidores.

Represión al comportamiento anticompetitivo. Hay tres categorías de acuerdos que revisten, por lo menos, una sospecha y, en la peor de las hipótesis, son casi siempre perjudiciales: *acuerdos de cartel horizontal*, *acuerdos de cooperación horizontal* y *acuerdos verticales*.

- La formación de carteles⁴⁴ horizontales está generalmente incluida entre los acuerdos más dañinos y que violan más seriamente las leyes antimonopolio, ya que tienen poco o ningún mérito de recuperación o compensación.

44 Los carteles son acuerdos firmados entre empresas que compiten entre sí con el objeto de fijar los términos básicos de la competencia. Los clientes afectados por tales acuerdos pueden ser los consumidores finales, otras empresas o también entidades de Gobierno. Su éxito depende de una serie de factores, entre los cuales cabe destacar los siguientes: la proporción del mercado representada por los miembros del cartel, la velocidad de crecimiento de la demanda en el mercado, el número de miembros del cartel y su distribución por tamaño, el grado de fluctuación de la demanda, el ritmo de progreso técnico, la elasticidad de la demanda, la magnitud de las barreras de entrada y la estructura de costo de las empresas que son parte del cartel.

- La cooperación horizontal constituye un tipo de acuerdo celebrado entre competidores para tomar parte en la actividad productiva y que también implique restricciones a la competencia entre las empresas involucradas.

- Los acuerdos verticales son realizados entre empresas que actúan en diferentes niveles de la cadena de producción y suponen, en general, la adopción de prácticas que inhiben la competencia entre agentes involucrados en una relación del tipo vendedor- comprador o productor-distribuidor. Ellos pueden variar en forma e intensidad, comprendiendo «desde un simple compromiso temporal de provisión de una firma a otra, pasando por contratos de exclusividad que involucran productos y áreas geográficas perfectamente definidas, hasta la fusión pura y simple de las partes contratantes»⁴⁵

La preservación de estructuras de mercado competitivas. En algunas situaciones en que dos empresas se unifican ya sea jurídicamente o directamente en la práctica, el proceso puede ser formalmente una fusión, un *take over*, una transferencia de capital o meramente una compra de acciones suficiente para obtener el control operativo (emplearemos la palabra «fusión» para referirnos a todas esas transacciones), podrá existir la preocupación que la competencia se vea perjudicada.

45 Markwald, R. (1994), «As Fusões e Concentrações na Lei Antimonopólio», Mimeo. Río de Janeiro, CNI.

LAS MODALIDADES DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

Tomando en consideración los instrumentos que son utilizados para su aplicación, las Políticas de Competencia, pueden ser divididas en tres grandes grupos: *la política de conducta*, *la política de estructura* y *la política de desempeño*, todas revestidas de un carácter predominantemente regulatorio. Esa forma de clasificación de las Políticas de Competencia se inspira en el modelo de estructura-conducta-desempeño (ECD), que constituye el paradigma clásico de los estudios de organización industrial.

La estructura se refiere a la organización de la producción y distribución y a los determinantes de la competencia, independientemente del número y el porte de los compradores y vendedores, la extensión de la diferenciación del producto, la facilidad con que los proveedores entran y salen del mercado, el grado de sindicalización, y las relaciones contractuales y jurídicas entre compradores y vendedores; **la conducta** o comportamiento se refiere a la estrategia competitiva general y a las tácticas específicas utilizadas por los proveedores, tales como fijación de precios, desarrollo de producto, publicidad, innovación e inversión; y **el desempeño** se refiere a las metas de organización económica, ya sea la búsqueda de eficiencia en la producción y asignación de recursos, el progreso tecnológico, el precio

y la disponibilidad de mercaderías, y el pleno empleo de recursos.⁴⁶ Las tres modalidades de política de defensa de la competencia serán examinadas a continuación:

Política de conducta. La política de conducta, según lo resaltado por Markwald, «...supone la fijación de normas de conducta y la definición de organismos y autoridades responsables por su aplicación con capacidad para identificar acciones promovidas por los agentes económicos que puedan actuar en detrimento del grado de competencia vigente en el mercado»⁴⁷.

Existen básicamente dos tipos de normas contempladas por las políticas de conducta. El primero comprende aquellas conductas consideradas ilegales *per se* y que corresponden a los actos «cuya simple ocurrencia constituye práctica anticompetitiva indeseable, independientemente de los perjuicios causados, directa o indirectamente, a los consumidores o productores y de la consideración de cualquier tipo de atenuante»⁴⁸. Estos actos o comportamientos posibles de penalización, tales como la propaganda desleal, la ocultación de información al consumidor y el establecimiento de restricciones cuantitativas unilaterales de mercaderías, requieren una tipificación normativa muy precisa,

46 Boner, R. y Krueger, R. (1991), «The Basics of Antimonopolio Policy: A Review of Ten Nations and the European Communities». *Technical Paper* N° 160. Washington, D.C. The World Bank. .

47 Markwald, R. *op cit.*

48 *Idem.*

pero la aplicación de sanciones en estos casos tiende a ser bastante simple. En general, es suficiente la existencia de un organismo gubernamental capaz de detectar la conducta que distorsiona el funcionamiento del mercado y aplicar la penalidad que cabe, una vez comprobada su ocurrencia.

El segundo tipo de normas contempladas por las políticas de conducta hace referencia a aquéllas sujetas a penalidades condicionales, las cuales requieren no sólo la prueba de ocurrencia de prácticas anticompetitivas, sino también la «demostración de la existencia de una pérdida global de eficiencia no compensada por un beneficio equivalente relacionado con el bien común»⁴⁹. Son blanco de ese tipo de normas el abuso del ejercicio de una posición dominante en el mercado que perjudique a los consumidores, los productores o, también, a los comerciantes. La aplicación de penalidades supone, en esos casos, un conjunto de procedimientos más exigente, que comprende desde la presentación de pruebas hasta la evaluación de eventuales perjuicios para el mercado.

Política de estructura. El objetivo fundamental de esa política es promover cambios en la configuración de los mercados por medio de la adopción de medidas que buscan aumentar el número de agentes económicos participantes. Su preocupación fundamental, por consiguiente, recae sobre las transacciones y las relaciones contractuales

49 *Idem.*

de largo plazo que provocan la transferencia de poder de decisión entre las empresas.

Los principales instrumentos utilizados en este caso son el control de las fusiones, adquisiciones, incorporaciones, *take overs* y *joint ventures*, que inhiben la concentración *ex ante*, así como la imposición de cesiones y desmembramientos, que promueven la desconcentración *ex post*.

El control de las fusiones y adquisiciones tiene lugar en dos etapas. La primera, de cuño meramente informativo, consiste en el registro de las transacciones ínter empresarial que generan cambios contractuales que afectan la estructura de decisión de las empresas. Ella es común en prácticamente todas las legislaciones antimonopolio y sirve para que las autoridades competentes adopten una actitud más alerta en la implementación de las políticas de comportamiento.

La segunda etapa se refiere a la autorización y control de las fusiones y adquisiciones propiamente dichas, evaluadas con base al volumen de ventas o el patrimonio de las empresas involucradas en el proceso. Cuando las fusiones y adquisiciones ocurren en un mismo segmento del mercado (fusiones horizontales), el órgano de defensa de la competencia suele analizar caso por caso, aplicando la «regla de la razón», antes de decidir la autorización o prohibición de las mismas⁵⁰. En general, existe la tendencia de prohibir

50 La llamada «regla de la razón», que corresponde a la aplicación de criterios de razonabilidad, se distingue de la aplicación de las reglas *per se* de identificación de infracciones, por aceptar la ponderación de argumentos y efectos en favor y en contra, que impiden la capitulación automática de la conducta en juicio como ilegal.

las fusiones o adquisiciones solamente en los casos en que reducen sensiblemente el grado de competencia intrasectorial. En los casos en que las fusiones y adquisiciones involucran empresas que actúan en sectores diferentes, no suele implementarse ningún control, porque el grado de competencia no tiende a ser afectado. Al contrario, usualmente se obtiene una ganancia de eficiencia en el uso compartido de recursos administrativos y/o financieros. Finalmente, en los casos de fusiones y adquisiciones que involucran productores y proveedores, la autoridad competente es llevada a adoptar políticas de estructura activas cuando el cambio contractual resulta en una posición dominante de un agente en una determinada etapa del proceso productivo.

Las cesiones y desmembramientos compulsivos constituyen instrumentos extremos, aplicados apenas en carácter excepcional, en el contexto de las políticas de estructura activas. Estas medidas son utilizadas sólo en los casos en que resulta imposible la implementación de políticas alternativas, sean comerciales, de regulación o de comportamiento.

Un caso especial de uso de las políticas de estructura activas ocurre con relación a los procesos de privatización, especialmente de servicios públicos, toda vez que además de la sanción de un marco regulatorio, la venta de los activos estatales exige, en la gran mayoría de los casos, la definición de nuevas reglas que involucra el grado de integración vertical y horizontal de las actividades que constituían el antiguo monopolio estatal. Estas reglas pueden ser

definidas por la autoridad encargada del proceso de privatización sobre la base de recomendaciones de la autoridad administrativa responsable de la definición e implementación de las políticas de competencia.

Política de desempeño. Su objetivo primordial es el combate a las prácticas restrictivas derivadas del ejercicio del poder de mercado que perpetúan prácticas abusivas o anticompetitivas reiteradas mediante una intervención directa en el mercado como, por ejemplo, la adopción, por parte de la autoridad competente, de una política de administración de precios en los sectores que presentan precios de monopolio.⁵¹

La política de desempeño también es utilizada en los casos de producción de bienes y servicios de naturaleza semi-pública, con un acento en la educación y salud, considerados meritorios por la sociedad, y cuya oferta, en condiciones razonables de precio y calidad, toca al Estado garantizar.

51 Cabe enfatizar, sin embargo, que la implementación de políticas de desempeño no es recomendable a todos los mercados que presentan características de monopolio. En el caso de mercados caracterizados por procesos de constante innovación e introducción de nuevos productos, por ejemplo, la ocurrencia de *mark-ups* elevados, puede caracterizar no sólo una política de precios abusivos, sino también una justa y temporaria compensación a la necesidad de asignación permanente de voluminosas inversiones en investigación y desarrollo.

CONCLUSIONES

Si bien las políticas públicas, su diseño e implementación, no siempre responden a los requerimientos de los mercados, sobre todo en lo que respecta a la implementación, es de reconocerse que, en particular la Política de Competencia, ofrece crear las condiciones necesarias para que los principales actores económicos (empresas y familias), se puedan desempeñar eficientemente, reduciendo los costos que generan las distorsiones de mercados.

Se debe reconocer que los elementos para el diseño, sobre todo para los países en desarrollo, aún no son concluyentes. En lo particular, lo que se refiere al tipo de institución que será la responsable de su implementación.

La Política de Competencia es una herramienta necesaria para crear condiciones en los mercados en desarrollo, con las cuales se les pueda considerar viables para la inversión extranjera y el desarrollo de nuevos competidores.

Se puede decir, por lo presentado en este documento, que sí resulta de interés público, y por lo tanto cae en la responsabilidad de los gobiernos, vigilar que las condiciones de competencia en los mercados nacionales, mediante el diseño de normas de carácter público, se garantice.

Por último, los procesos de integración económica, la globalización económica y comercial, así como los cambios en las relaciones económicas internacionales, generan nuevas formas de intercambio, modificando el comportamiento de las empresas, sobre todo de las empresas multi-

nacionales. Lo anterior obliga a las economías nacionales a ofrecer reglas más claras para que el intercambio comercial y de servicios se desarrolle de manera provechosa, y es aquí donde se considera que la Política de Competencia puede contribuir con reglas y normas de competencia eficientes, y, sobre todo, responsables.

FUENTES DE CONSULTA

- Aguilar, Javier (1994), *Características esenciales de la Ley Federal de Competencia Económica*, www.cfc.gob.mx
- Arrow K. y R. Hahn (1971), *Análisis General competitivo*, México, FCE.
- Ayala, José (1997), *Economía pública: Una guía para entender al Estado*, México, FE – UNAM.
- Ayala, José (1999), *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, FCE.
- Ayala, José (1999), *La economía del sector público mexicano*, México, CFE – UNAM.
- Ayala, José. (1996) *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 95 – 100.
- BONER, R. Y KRUEGER, R. (1991), «The Basics of Antimonopolio Policy: A Review of Ten Nations and the European Communities». *Technical Paper N° 160*. Washington, D.C. The World Bank.
- Braeutigam, Ronald (1997), *Optimal policies for natural monopolies*, en Schmalensee y Willig, *Handbook of industrial organization*, NorthHolland, Amsterdam, vol. II, Cabral, Luís, *Economía industrial*, McGraw-Hill, España, 1997.
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria (2000), *Informe Final del Comisionado*, COFEMER, México, noviembre de 2000.
- Conferencia Nobel de Kenneth Arrow. *Los premios Nobel de economía, 1967 – 1977*, FCE, México, 1978.

- Gil, Olga (1997), *Políticas públicas de regulación de las telecomunicaciones: las instituciones políticas, económicas y sociales, como condicionantes de la economía*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- INFODEV. «Telecommunications Regulation Handbook». Module 5: Competition Policy. <http://www.infodev.org/projects/31>
- (1993) *Investigaciones Económicas para América Latina*, Chile.
- João Bosco M. Machado y Cristina M. Salazar Pessoa (2000), *Política de competencia: Marcos teóricos, gestión en espacios económicos integrados y desafíos para el MERCOSUR*
- Joskow, P. y Nancy Rose (1997), «The effects of economic regulation», en Schmalensee y Willig, *Handbook of industrial organization*, North – Holland, Amsterdam, vol. II.
- Kroszner y P. Strahan, «What drives deregulation? Economics and politics of de relaxation of bank branching restrictions», NBER, *Working Paper* W6637, Julio de 1998.
- Kumiharu Shigehara, «Regulatory reform: building a dynamic economy for the future», Conferencia dictada en la Semana de Negocios de Erasmus University of Rotterdam, el 17 de marzo de 1997 (Ambos documentos tomados de la página de Internet de la OCDE).

- Laffont, Jean, «Competition, information and development», texto presentado en la Conferencia Anual de Desarrollo Económico del Banco Mundial, Washington, D.C., abril 20-21,1998, (Además, asevera que las economías, en especial las subdesarrolladas están muy lejos del mundo ideal de la competencia).
- La política de competencia en Europa y el Ciudadano.* (2000) Comisión Europea, 2000.
- Markwald, R. (1994) *As Fusões e Concentrações na Lei. Antimonopolio.* CNI, Mimeo. Río de Janeiro, .
- Marshall. Keynes, J. (1997) *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE, decimocuarta reimpresión.
- Muñoz, Oscar (Coordinador) (1992), *Después de privatización hacia un Estado regulador*, Santiago de Chile: CAIPLAN
- OCDE (1994), «*Improving the quality of laws and regulations: economic, and legal managerial techniques*», OCDE, París.
- Phillip Evans y Pradeep S. Mehta, «Competition Policy in a Globalising and Liberalising World Economy», *Briefing Paper* No. 4, mayo de 1996 (Consumer Unty and Trust Society, Calcuta, India.
- Office of Regulatory Reform de Australia, (1999) *Principles of good regulation*
- Research Center for Regulation and Competition* (The World Bank), Beijing, China, 25 de Julio de 1999.
- Roger Noll *The economics and politics of regulation*, en Schmalensee y Willig, *Handbook of industrial organization*, North-Holland, Amsterdam, 1997, vol. II.

- Sánchez, Fernando (2002), *La Política de Competencia en el Desarrollo Económico* www.cfc.gob.mx
- State Government of Victoria, (1999) *Principles of good regulation*, Office of Regulatory Reform, Australia,.
- Stiglitz, Joseph (2006), *Economía del sector público*, Barcelona: Antoni Bosch
- Tijerina, A., *Experiencias con la desregulación de la industria aérea: perspectivas para México*, CADE, México, mayo de 2000.
- Tortora, Manuela (1998) «*Competencia, comercio internacional y desarrollo: del círculo virtuoso al vicioso*».
<http://lanic.utexas.edu/~sela/AA2K/ES/artic/articulo2.htm>
- Transparencia Internacional en América Latina y el Caribe. Libro de consulta 2000. Capítulo 26 *Política de Competencia y Prevención de la Corrupción*. (2000) <http://www.transparency.org/tilac/biblioteca/consultas/dnld/capitulo26.pdf>
- Vickers y Yarrow, (1994) *Un análisis económico de la privatización*, México, FCE.
- Villareal, R., (1999) «Hacia una Economía Institucional de Mercado», en *El Mercado de Valores*, núm.10.
- Walras, León. (1978) *Conferencia Nobel de Kenneth Arrow. Los premios Nobel de economía, 1967 – 1977*, México, FCE.

Copyright of Hospitalidad ESDAI is the property of Universidad Panamericana and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.