

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2014)17

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

10-Sep-2014

Spanish - Or. English

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

**LATIN AMERICAN COMPETITION FORUM (Spanish Version)
FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA**

Sesión III - Abogacía: Incorporación de las políticas de competencia en la política económica general y medidas adoptadas por el gobierno en los países de América Latina y el Caribe

-- Contribución de Los Estados Unidos --

16-17 de septiembre 2014, Montevideo, Uruguay

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Los Estados Unidos PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano de Competencia que se llevará a cabo los días 16 y 17 de septiembre de 2014 en Uruguay.

Contacto: Mario UMAÑA, Especialista en comercio y competencia, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Tel: +1 (202) 623-3256, Correo electrónico: mariou@iadb.org.

JT03361750

Complete document available on OLIS in its original format

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

DAF/COMP/LACF(2014)17
Unclassified

Spanish - Or. English

FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA



16-17 de septiembre de 2014 • Montevideo • Uruguay

Sesión III - Abogacía: Incorporación de las políticas de competencia en la política económica general y medidas adoptadas por el gobierno en los países de América Latina y el Caribe

-- CONTRIBUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS --

1. Introducción

1. La pregunta de cómo “integrar” los principios de la política de la competencia a las políticas públicas plantea cómo crear un vínculo práctico entre la protección y defensa de la competencia y la implementación de los principios de la competencia por otros organismos gubernamentales nacionales. Los organismos responsables de la competencia, los economistas y muchos funcionarios responsables del desarrollo de políticas públicas entienden los beneficios que tiene la política de la competencia para el bienestar de los consumidores. Para integrar aún más esta comprensión, muchos organismos de la competencia han desarrollado la práctica de abogar por la incorporación de los principios de la competencia al trabajo de otras instituciones públicas.

2. Convencer a legisladores y reguladores de estos beneficios de la competencia es más fácil de decir que de hacer. Los intereses del consumidor son difusos y las propuestas legislativas o reguladoras¹ pueden obstaculizar la competencia de maneras no obvias. Los participantes industriales auto-interesados en términos financieros suelen estar bien organizados, con buenos recursos y en general tienen una apreciación aguda de lo que está en juego para su empresa, y puede ser que incluso tengan mejor acceso a reguladores y líderes políticos. En este contexto, los que defienden la competencia y los intereses de una base amplia de consumidores tienen que hacer frente con frecuencia a fuertes retos.²

¹ En aras de la brevedad, el resto de esta ponencia se referirá únicamente a las propuestas de regulación, aunque las cuestiones que se discuten son aplicables tanto a las propuestas legislativas como a las reguladoras.

² La importancia de la defensa de la competencia se ha destacado en numerosos discursos y en el trabajo de organizaciones multilaterales. Véase, por ejemplo, Presidenta Edith Ramirez, “The Relationship Between Competition Policy, Productivity, and Economic Crisis: The Case of the United States”, Foro Latinoamericano de la Competencia, Lima, Perú (2013), disponible en: <http://www.ftc.gov/about-ftc/biographies/edith-ramirez#speeches>; Comisionada Maureen Ohlhausen, “An Ounce of Antitrust

3. Las agencias antimonopolio estadounidenses, la Comisión Federal de Comercio (FTC, por sus siglas en inglés) y la División Antimonopolio del Departamento de Justicia (la “División”), en colectivo “las Agencias”, han aprendido que es más probable el éxito cuando reguladores y legisladores pueden identificar valores fundamentales en común. Es probable que todos reconozcan los beneficios de precios bajos al consumidor, y que compartan el interés de promover planes de regulación que minimicen el daño a la competencia y a los consumidores. La estrategia de las Agencias ha consistido en promover la conjunción de esos intereses en favor de una política reguladora que proteja a los consumidores del daño, asegurando que se cumplan metas reguladoras legítimas de manera que restrinjan menos la competencia. Las Agencias han identificado varios factores que, en su propia experiencia, pueden ser de particular ayuda para facilitar una buena defensa y protección:

- Primero, identificar las cuestiones que es más probable que importen a los consumidores;
- Segundo, establecer relaciones con los reguladores con el fin de ayudarlos a entender cómo se puede alinear estrechamente la política de la competencia con los intereses tanto de los reguladores como de los consumidores;
- Tercero, cuando sea posible, estimular a reguladores y legisladores para que tengan en cuenta el impacto en los consumidores de diferentes opciones de políticas, y seleccionar la opción que imponga las menores restricciones a la competencia a la vez que logra otros objetivos políticos legítimos.

2. Identificación de cuestiones de importancia para los consumidores

4. En el nivel de la táctica, una consideración importante para un organismo que emprenda labores de abogacía, es identificar las cuestiones que tendrán resonancia en los consumidores comunes. Aunque los casos que atraen a los consumidores no son necesariamente aquellos que tienen el mayor impacto en el bienestar del consumidor, para que la promoción y defensa de la competencia sea fructífera se ha de construir apoyo entre los políticos, que pueden no estar muy versados en la política de la competencia, y para ello, casos con atractivo para el consumidor es probable que obtengan ese apoyo. Los que siguen son ejemplos recientes de este tipo de casos. Esta presentación continuará con la demostración de cómo se aplicaron en estos casos cada una de estas medidas.

- *Servicios dentales.* Tradicionalmente, los servicios dentales han sido la exclusiva de los dentistas que están facultados por cada estado. Los terapeutas dentales son un tipo relativamente nuevo de proveedor de “nivel medio” que ofrece algunos de los servicios dentales básicos de los dentistas y probablemente la expansión de sus servicios incremente la producción de servicios dentales básicos, fomente la competencia, reduzca los costos y expanda el acceso a los cuidados dentales. Esto podría ser especialmente cierto en los casos de poblaciones de pocos recursos. La Comisión

Prevention Is Worth a Pound of Consumer Welfare: The Importance of Competition Advocacy and Premerger Notification”, celebración del Día de la Competencia en Chile (2013), *disponible en:* http://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/ounce-antitrust-prevention-worth-pound-consumer-welfare-importance-competition-advocacy-premerger/131105mkochilespeech.pdf en 19; Renata Hesse, “The Art of Persuasion: Competition Advocacy at the Intersection of Antitrust and Intellectual Property”, Seattle 2013, *disponible en* <http://www.justice.gov/atr/public/speeches/301596.pdf>; “International Competition Network, Advocacy and Competition Policy” (2002), *disponible en:* <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc358.pdf>; “International Competition Network, Advocacy Toolkit Part I: Advocacy processes and tools” (2011), *disponible en* <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc745.pdf>; OCDE, “Competition Assessment Toolkit” (2010), *disponible en* inglés y español en: <http://www.oecd.org/daf/competition/assessment-toolkit.htm>.

de Acreditación Dental (CODA por sus siglas en inglés), una organización no gubernamental que establece los estándares para profesionales dentales que están ampliamente aceptados y aprobados por los reguladores estatales de servicios dentales, está considerando unos estándares que probablemente configuren el alcance de lo que esos nuevos proveedores puedan hacer. La CODA propuso aprobar los estándares para formar a terapeutas dentales que se hubieran sometido a la supervisión directa de dentistas, comprometiendo la capacidad de esos profesionales para ofrecer eventualmente cuidados dentales básicos independientemente y reduciendo así sus efectos benéficos en la competencia y en el acceso a la atención dental. En efecto, este enfoque ponía el trabajo de los terapeutas dentales bajo el control de los dentistas. Los dentistas, algunos de los cuales creen que los terapeutas dentales podrían ofrecer una nueva fuente de competencia a bajo costo, hubieran estado por ende en condiciones de suprimir la competencia impidiendo que los terapeutas dentales practicaran por su cuenta y con independencia.

- *Práctica avanzada de servicios de enfermería.* En Estados Unidos, en muchas zonas geográficas hay escasez de proveedores de atención primaria a la salud. Puede ser que haya pocos médicos y lejos unos de otros, y algunos pacientes pueden tener problemas para hacer una cita médica con un doctor o para pagar los servicios del doctor. Tradicionalmente, enfermeras y enfermeros, y médicos y médicas han trabajado juntos para coordinar la atención a los pacientes de muchas maneras, y las enfermeras/ros han sido especialmente importantes en suministrar servicios de salud en poblaciones distantes o de pocos recursos. Cerca de una tercera parte de los estados ha permitido a enfermeras/ros practicantes –enfermeras/ros con una capacitación avanzada– suministrar algunos servicios básicos de atención a la salud independientemente, sin la supervisión obligatoria de un médico/ca. No obstante, grupos de médicos se han opuesto muchas veces a este tipo de práctica independiente. En consecuencia, muchos estados limitan la capacidad de estos profesionales de la enfermería para ejercer plenamente su capacitación y su licencia profesional. Por ejemplo, en Louisiana, la ley estatal prohibió ejercer a este tipo de enfermeras, a menos que obtuvieran primero un acuerdo de “práctica de colaboración” por escrito con un doctor/a. Los requisitos de supervisión médica obligatoria confieren a los médicos el poder de bloquear la entrada al mercado de enfermeras a las que ven como competidoras, o de agregar costos a los servicios de enfermería exigiendo tarifas muy altas para la firma de esos acuerdos (que supuestamente pasarían a los clientes en forma de precios superiores).
- *Nuevas formas de servicios de transporte urbano.* Los consumidores que necesitan servicios urbanos de transporte tradicionalmente han confiado en servicios de taxi, cuyos precios y servicios normalmente están regulados a nivel local. Como lo observó la Presidenta Ramírez en este Foro el año pasado,³ las empresas titulares de taxi y nuevos empresarios han introducido nuevas aplicaciones de teléfonos inteligentes, a veces también llamadas servicios digitales de envío, que han permitido que los clientes encarguen y paguen el transporte de nuevas maneras. Aunque estas opciones han demostrado ser muy populares con los clientes, no lo han sido tanto con muchos operadores de taxi tradicionales, que en muchos de los casos, no habían tenido que hacer frente previamente a la competencia. Algunos operadores tradicionales de taxis pidieron a los reguladores del gobierno local que impidieran u obstaculizaran el uso de algunas aplicaciones de teléfonos inteligentes para limitar los tipos de vehículos que se pudieran adaptar con el uso de esas aplicaciones, o restringir la capacidad de los choferes para trabajar con aplicaciones de smartphones.

³ Véase Ramírez, *supra* nota 2

- *Servicios relacionados con transacciones de bienes raíces.* Comprar o vender una casa es la transacción más cuantiosa que la mayoría de los residentes en Estados Unidos emprenderán en su vida. La casa de precio medio costaba 184,000 \$EU en 2009 y la comisión promedio que se pagaba a los agentes de bienes raíces era aproximadamente de 10,000 \$EU. En total, los ciudadanos pagaron cerca de 60 mil millones de dólares por servicios de corretaje en 2009. En 2007, la División inauguró un nuevo portal de internet para educar a los clientes de servicios de corretaje de bienes raíces sobre los beneficios potenciales que puede traer la competencia.⁴ El portal de internet constaba de mapas de los estados con las leyes de bienes raíces que pueden inhibir la competencia y una calculadora para ayudar a que los clientes tabularan sus ahorros potenciales cuando los agentes que buscan nuevos modelos de negocios compiten por hacer negocio. Los nuevos modelos de corretaje de bienes raíces tienen el potencial de reducir en miles de dólares la comisión media estimada que pagan los vendedores de casas; no obstante en un cierto número de estados se han aprobado leyes que vuelven ilegal que los corredores o agentes ofrezcan descuentos y paquetes de servicios limitados que pueden ser beneficiosos para los clientes. Los datos que muestra el portal de internet expresan cómo la eliminación de estos tipos de barreras puede ahorrar miles de dólares a los clientes en comisiones de bienes raíces cuando venden o compran una casa. El portal de internet también explica que los consumidores se perjudican cuando los estados prohíben la competencia entre abogados y no abogados para la compraventa de bienes raíces y cuando los agentes intermediarios adaptan las reglas que rigen en servicios locales de listados múltiples para excluir a los rivales con costos más bajos.

5. El tema común en cada uno de estos ejemplos es que las cuestiones subyacentes de la competencia tienen implicaciones directas y fácilmente entendibles para los clientes comunes: acceso reducido a los servicios médicos en zonas remotas; costos dentales superiores; acceso reducido a un tipo cada vez más popular de servicio de transporte; y servicios más caros para la venta y adquisición de bienes raíces.

6. No es nuestra intención sugerir que las regulaciones que no tienen un impacto obvio en los consumidores deban estar fuera del alcance de una estrategia de defensa y promoción de la competencia, sino que este examen indica que las primeras intervenciones de defensa de la competencia de un organismo de la competencia podrían abarcar productos y servicios bien entendidos por los consumidores. Una vez que reguladores y legisladores lleguen a entender cómo beneficia la competencia a los consumidores, estarán más dispuestos a aplicar el mismo análisis en industrias en las que puede ser que los efectos sobre los consumidores sean menos obvios, pero que, a pesar de todo, tienen un gran impacto económico.

3. Conjunción de intereses entre los reguladores y las autoridades de la competencia

7. Para una abogacía de promoción y defensa exitosa es necesario construir relaciones entre el organismo de la competencia y el regulador. El fundamento de una relación exitosa es el desarrollo de un entendimiento mutuo sobre que el regulador y el organismo de la competencia comparten el objetivo de proteger a los consumidores, cada quien dependiendo de su propio mandato reglamentario y de su pericia. En principio, tanto las autoridades de la competencia como los reguladores comparten el interés de asegurar el acceso del consumidor a productos y servicios que cumplan con estándares mínimos adecuadamente formulados para la salud y la seguridad al precio más bajo. Aquellos que son los responsables de regular a los practicantes de atención a la salud –como doctores, dentistas, enfermeras y terapeutas dentales- son los propiamente encargados de, por ejemplo, asegurar que el tratamiento lo realicen únicamente individuos con la suficiente capacitación y competencia para cumplir con los

⁴ Véase http://www.usdoj.gov/atr/public/real_estate/index.htm.

estándares de higiene y de atención al paciente. Los reguladores municipales de servicios de taxis tienen intereses legítimos, incluida la seguridad del vehículo, el seguro y la prevención de prácticas engañosas. Ninguno de estos objetivos está en conflicto con los de la política pública de la competencia.

8. Por su parte, las autoridades de la competencia son las encargadas de asegurar que la competencia pueda reducir los precios e incitar nuevos e innovadores modos de suministrar servicios a los consumidores. Estos objetivos se han de conjuntar con los de los reguladores. Por ejemplo, permitir nuevos ingresos de proveedores de atención a la salud calificados es probable que reduzca los costos y cree nuevas opciones de atención a la salud para los consumidores. Esto debería estar en consonancia con los objetivos de los reguladores de la atención a la salud, puesto que debería facilitar el acceso de los clientes a servicios de salud adecuados en caso necesario, en lugar de retardar la atención cuando no se dispone de este tipo de opciones. Asimismo, permitir el ingreso a empresas que ofrecen opciones de transporte urbano más flexibles y costeables debe ser congruente con los objetivos de los reguladores de taxis. Por ende, el reto consiste en construir alianzas con los reguladores para desarrollar una visión compartida de que la competencia no sólo es congruente con los propios objetivos de los reguladores, sino que también puede ayudar a impulsar sus objetivos.

9. Muchas veces esto es un lento proceso. La reacción inicial de los reguladores puede ser que los reguladores de la competencia no entienden al sector regulado tan bien como al regulador. Mientras que el regulador puede tener en efecto un mayor conocimiento del sector, puede que no tenga la misma experiencia y pericia en los principios de la competencia. (En muchos casos, el organismo de la competencia habrá desarrollado también de hecho una considerable pericia en el sector.) El organismo de la competencia ha de convencer al regulador de que su pericia en la competencia puede complementar la pericia sectorial del regulador, y a la larga ayudar al regulador a hacer mejor su trabajo. Las Agencias u organismos lo hacen construyendo relaciones de trabajo en el nivel del personal. Construir esta relación puede requerir tanto de habilidades en relaciones interpersonales como de pericia y experiencia sustancial en la competencia. Esto se puede lograr asistiendo a conferencias, estableciendo medidas de enlace y, lo más importante, ofreciendo la experiencia y el análisis al regulador de manera constructiva. Un acercamiento que ponga al regulador a la defensiva muy probablemente no fomentará una relación sólida. La meta de construir esa relación es que la agencia de la competencia y el regulador construyan una cultura de soluciones compartidas a los problemas, en la que tanto el regulador como los expertos en la competencia aporten sus herramientas y experiencia únicas para alcanzar una meta común.

10. Se ha de cuidar el manejo de la relación. Aunque la intervención formal es motivo de mayor publicidad, la intervención informal, en forma de llamada telefónica o de reunión privada, puede ayudar al regulador a entender los problemas y puede llevar a un resultado mejor en muchos casos, ya que no despierta preocupaciones sobre si la agencia de la competencia hace declaraciones públicas no solicitadas que pueden ser consideradas críticas a la otra agencia. Las Agencias en general intervienen formalmente cuando han sido específicamente invitadas a hacerlo o en respuesta a la solicitud de comentarios públicos, en el entendimiento que una opinión no solicitada tiene menos probabilidades de ser considerada en serio que una opinión que ha sido solicitada.⁵ La sensibilidad a las necesidades del regulador es importante. El objetivo no es avergonzar públicamente ni socavar el apoyo a los reguladores, ni refrendar un resultado en particular, sino apoyar y convencerlos de que integren los valores de la competencia a su análisis.

11. Construir relaciones mutuamente benéficas puede proceder de manera diferente con reguladores estatales y federales. En el caso de los federales, tenemos intereses comunes continuos que nos dan una mayor oportunidad de construir asociaciones más duraderas. En el caso de organismos gubernamentales estatales, territoriales y locales, esas relaciones pueden ser más difíciles de construir con carácter continuo.

⁵ En algunos casos, los procesos de regulación incluyen una petición formal de comentarios públicos. En esos casos, no es necesaria una invitación específica.

No obstante, nosotros interactuamos continuamente con las partes interesadas, como asociaciones comerciales y otras, que tienen interés en las acciones de los reguladores, y las Agencias tienen buenas relaciones de trabajo con las fiscalías estatales responsables de hacer cumplir las regulaciones estatales antimonopolio. En algunos casos, como en el de enfermeras de práctica avanzada con registro, obtenemos presentaciones con los reguladores estatales a través de esas instituciones.

12. Alimentando estas relaciones con el tiempo, demostramos nuestro interés y receptividad respecto al aprendizaje sobre los cambios de regulación en perspectiva que puedan restringir la competencia. Estas relaciones se convierten en un sistema de advertencia temprana que, aunado a nuestra supervisión, nos mantienen enterados de nuevos desarrollos para que así podamos ser proactivos en la búsqueda de oportunidades de abogacía.

13. Con respecto a la promoción de relaciones con otras agencias federales, las Agencias han descubierto que el uso de “detalles” es un acercamiento efectivo. El personal de la agencia ha pasado tiempo en otras agencias aprendiendo más sobre lo sustancial de su trabajo, y el personal de agencias reguladoras seleccionadas ha pasado tiempo en las agencias afilando su entendimiento de la política y los principios de la competencia. Por ejemplo, hace poco, un experto de una agencia federal que trabaja en cuestiones de tecnología de atención a la salud ayudó a planear un taller de la FTC. Esta colaboración condujo a un compromiso continuo entre las dos agencias sobre cuestiones de interés común y proporcionó al personal de la FTC mayor visibilidad para defender la competencia en el seno de esa agencia y con sus participantes o accionistas. La relación ha llevado a compromisos y consultas frecuentes tras bambalinas sobre áreas de interés mutuo. Estamos ayudando a la agencia de atención a la salud a pensar en maneras de promover la competencia a través de sus políticas y programas. Ellos nos ayudan a entender mejor cómo funcionan los mercados de la tecnología de información de la salud, y también nos ayudan a evaluar conductas problemáticas que podrían merecer que la FTC las investigara.

14. De modo similar, un abogado de la División pasó hace poco un año trabajando en el Departamento de Salud y Servicios Humanos, ayudando a esa agencia a preparar la implementación de la reestructuración de la atención a la salud en el mercado estadounidense, y llamando la atención sobre la importancia de los principios de la competencia en ese proyecto. La División también ha tenido intercambios de expertos, en ambas direcciones, con la Comisión Federal de Comunicaciones. De particular importancia para la integración de la política de la competencia ha sido que, en los últimos años, la División ha enviado a un economista experto a pasar un año trabajando con el Consejo de Asesores en Economía del Presidente, contribuyendo de este modo a asegurar que los principios de la competencia son considerados en la totalidad de la política económica del gobierno.

15. No cabe duda que hay ocasiones en las que este enfoque no funciona. Hay situaciones en las que los puntos de vista del regulador llegan a estar tan estrechamente alineados con los intereses del sector regulado que el regulador pone los intereses de la industria por encima de los de los consumidores. Esta relación se suele denominar “captura del regulador”. Esto puede llegar a ser especialmente problemático cuando el sistema de regulación pone directamente la regulación en manos de miembros del grupo regulado. En unos cuantos casos, las Agencias han emprendido medidas para hacer cumplir la ley contra los reguladores cuando los intereses de los regulados se han vuelto indistinguibles de los intereses de los reguladores.⁶

⁶ Massachusetts Board of Registration in Optometry, 110 F.T.C. 549 (1988); North Carolina Board of Dental Examiners, Board of Optometry (2011), *disponible en*, <http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/cases/2011/12/111207ncdentalopinion.pdf>, *aff'd, sub nom* N.C. State Board of Dental Examiners v. FTC, 717 F.3d 359 (4th Cir. 2013). Véase también *U.S. v. National Association of Realtors*, documentos disponibles en <http://www.justice.gov/atr/cases/nar.htm>

4. Ilustrar los enfoques para balancear la competencia con los objetivos de la regulación

16. Una vez identificados los temas adecuados para la intervención y ya se han establecido las alianzas, lo que queda es ayudar a los reguladores a desarrollar un marco para entender los costos que puede imponer la regulación anticompetitiva y permitirles que identifiquen opciones que impongan el mínimo de restricciones a la competencia sin dejar de alcanzar otras metas legítimas de políticas. Esto puede ser especialmente útil cuando los supuestos beneficios del consumidor de una regulación son triviales o inexistentes.

17. En raras ocasiones, la FTC ha realizado estudios para cuantificar el costo de la regulación. Por ejemplo, hace unos años, el Bureau de Economía de la FTC estudió los efectos de las restricciones a la práctica comercial de la optometría aprovechando un experimento natural –algunos estados impusieron este tipo de restricciones, mientras que otros no- y midió las diferencias en precio y calidad. El precio de los servicios optométricos demostró ser mucho más alto en las jurisdicciones restrictivas, pero se determinó que la calidad no había quedado afectada en esas jurisdicciones.⁷ No obstante, los estudios de este tipo pueden ser muy caros y aun cuando se disponga de recursos, este tipo de estudios puede ser difícil de realizar en el marco de tiempo necesario para contribuir al debate sobre la regulación. Aun si no realiza un estudio formal, la FTC trata de proporcionar al regulador un marco analítico que explique cómo es probable que las restricciones a la competencia afecten el precio y la calidad, con el fin de permitir que el regulador se forme su propio juicio.

18. En algunos casos, la promoción y defensa de la competencia por la Agencia podría tomar la forma de apuntar a la experiencia de otras jurisdicciones, citando evidencia estadística existente, y demostrando cómo se puede ejecutar el análisis de la política de competencia. Por ejemplo, en el caso de la terapia dental, la FTC señaló que en Australia, donde los terapeutas dentales han provisto la atención dental durante muchos años, “los terapeutas dentales han ejercido autónomamente, incluyendo diagnóstico, planeación del tratamiento, suministrando cuidados y derivando a dentistas en caso necesario.” El personal de la FTC también identificó estudios internacionales que hablaban de “la seguridad y calidad de la atención... provista por terapeutas dentales en comparación con dentistas y acerca de su aceptación por la población atendida”, y observó que en Estados Unidos, las evaluaciones de un programa de terapia dental en Alaska “muestra que [los terapeutas dentales] están ejerciendo dentro del ámbito de su práctica, los pacientes están satisfechos con la atención que proporcionan, y no hay una diferencia significativa entre la calidad del tratamiento que proporcionan [los terapeutas dentales] en comparación con el de los dentistas.”⁸

19. En el caso de los servicios de transporte, la FTC identificó los tipos de daño al cliente que se podía esperar como consecuencia de aspectos particulares de la propuesta de regulación. La FCT señaló, por ejemplo, que:

- Exigir que los vehículos pesaran por lo menos 3,200 libras podía excluir del uso a ciertos vehículos más ligeros, más eficientes en combustible y ambientalmente más amigables, lo cual podía impedir que las empresas compitieran con base en la eficiencia del combustible;
- Exigir niveles de seguros que excedan los requeridos por proveedores titulares del servicio añade costos pero no sirve a ningún interés público real de seguridad;

⁷ Comisión Federal de Comercio (FTC), Bureau de Economía, Informe del personal sobre los efectos de las restricciones en la publicidad y la práctica comercial en las profesiones: El caso de la Optometría (1980)

⁸ Carta del Personal de la FTC a la Comisión de Acreditación Dental (2013), *disponible en*: http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/advocacy_documents/ftc-staff-comment-commission-dental-accreditation-concerning-proposed-accreditation-standards-dental/131204codacomment.pdf.

- Exigir que los vehículos sean azules o negros podría restringir tanto la disponibilidad de vehículos como las maneras en las que los servicios sedán podrían competir usando la marca distintiva con base en el color; y
- Prohibir que un servicio de despacho digital haga un “cambio sustancial” a su envío o a su solución de pago para taxis o a su sistema digital de pago sin aprobación reglamentaria, podría restringir la capacidad de los servicios de despacho digital para actualizar su software de manera regular y oportuna.

20. Esta clase de análisis podría ser de ayuda para el regulador que no haya tenido la oportunidad de evaluar, o experiencia en evaluar los efectos competitivos de la regulación.⁹

21. En el caso de la defensa de una práctica avanzada de enfermería al Estado de West Virginia, la FTC comenzó con estadísticas que ilustraban la dimensión del problema de falta de acceso a servicios de atención a la salud y continuó identificando algunos de los costos potencialmente ocultos que podrían imponer las restricciones que se proponían. Citaba evidencia de que exigir a las enfermeras de práctica avanzada firmar acuerdos de afiliación con doctores requería efectivamente que las enfermeras pagaran por esos acuerdos. “A menos que esos acuerdos impliquen supervisión verdadera y beneficiosa”, señalaba la FCT, “plantean la posibilidad de que [las enfermeras con práctica avanzada] no estén compensando a los médicos por su tiempo, sino más bien por la potencial pérdida de ingresos que algunos médicos creen que puede ocurrir como resultado del ingreso de [las enfermeras practicantes avanzadas] en el mercado de la atención primaria a la salud. Esos pagos elevan los costos de la práctica, resultando probablemente en que haya menos personas practicando independientemente [enfermeras con práctica avanzada] y precios superiores (sin ningún mejoramiento de la calidad de la atención provista).” La FCT también identificó que las enfermeras con práctica avanzada en algunas zonas no podían encontrar a ningún médico que firmara un acuerdo de afiliación, haciendo con ello imposible la práctica de la enfermería.¹⁰

22. En el caso de los servicios de transacción de bienes raíces, en el transcurso de los años las Agencias han enviado comentarios a un gran número de entidades, a nivel estatal o municipal, responsables de la regulación de estos servicios. Por ejemplo, en 2008 la División escribió al Montana Board of Realty Regulation, instando al Consejo que incluyera en las propuestas de regulación sobre servicios de corretaje de bienes raíces una opción para que los consumidores renunciaran a los requisitos de servicios mínimos. La carta a la DOJ observaba que la vasta mayoría de los estados permitía que los consumidores seleccionaran y adquirieran solo aquellos servicios de corretaje de bienes raíces que querían, permitiendo con ello a los consumidores ahorrar miles de dólares cuando vendían sus casas, y obligando a los intermediarios tradicionales del servicio total competir más duro, impulsando hacia abajo el precio de sus servicios. La carta describía cambios en la industria a medida que los corredores tradicionales tenían que hacer frente a una mayor competencia por parte de los intermediarios con tarifa por servicio, que cobran sólo por los servicios que el cliente escoge comprar. Estos intermediarios que trabajan con tarifa por servicio “desempacan” el paquete de los servicios de bienes raíces que ofrecen los agentes tradicionales de bienes raíces y cobran una tarifa fija o por hora por servicios específicos, como incluir la

⁹ Carta del Personal de la FTC a la Cite District of Columbia Taxicab Commission (2013), *disponible en*: http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/advocacy_documents/ftc-staff-comments-district-columbia-taxicab-commission-concerning-proposed-rulemakings-passenger/130612dctaxicab.pdf.

¹⁰ Declaración preparada del Personal de la FCT ante el Subcomité A del Comité Conjunto de Salud de la Legislatura del Estado de West Virginia sobre el Examen de las Leyes de West Virginia que rigen el alcance del ejercicio de las enfermeras tituladas de práctica avanzada y consideración de revisiones posibles para eliminar las restricciones a la práctica (2012), *disponible en* http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/advocacy_documents/ftc-staff-testimony-subcommittee-wv-legislature-laws-governing-scope-practice-advanced-practice/120907wvtestimony.pdf.

casa en la lista del Servicio de Listado Múltiple, negociando o cerrando contratos, o aconsejando sobre asuntos como determinar el precio de la casa. Los clientes que están dispuestos a hacer parte del trabajo ellos mismos pueden negociar un paquete personalizado de servicios de un agente que trabaja con tarifa por servicio. Estos nuevos modelos de corretaje hacen posible a los consumidores ahorrar miles de dólares permitiéndoles adquirir sólo los servicios que ellos quieren. Esos ahorros son similares a los que algunos consumidores obtienen cuando eligen comprar coches que tienen menos opciones; si cada cliente tuviera que comprar cada una de las opciones que el fabricante ofrece, la mayoría pagaría más.

5. Efectividad de la intervención de la abogacía

23. La FTC ha analizado la efectividad de sus esfuerzos de abogacía y ha identificado varias condiciones que hacen más probable que este enfoque prospere. En encuestas de receptores de abogacía, la FTC encontró que en la mayoría de los casos, sus recomendaciones recibían atención y con frecuencia lograban el resultado deseado. Los encuestados coincidían en que la calidad de los argumentos era importante.¹¹ La FTC también se enteró de que, aparte de los casos en los que el regulador había solicitado formalmente comentarios públicos, era útil disponer de una invitación antes de intervenir. Cuando las recomendaciones de la FTC eran solicitadas específicamente, era más probable cierto grado de éxito como mínimo.

6. Conclusión

24. La integración de la política de la competencia a la corriente principal de las políticas públicas es un instrumento necesario para los organismos de la competencia. Afortunadamente, además de la experiencia obtenida en el nivel nacional, hay un importante volumen de trabajo invertido en la creación de este tipo de instrumentos. El Manual para la Evaluación de la Competencia de la OCDE, por ejemplo, contiene herramientas para ayudar a los gobiernos a la evaluación de proyectos de ley y reglamentaciones nuevos y existentes en el nivel nacional y subnacional.¹² Las Prácticas Recomendadas sobre Evaluación de la Competencia de la Red Internacional de la Competencia¹³ pueden ser una herramienta útil, y el Grupo de Trabajo sobre Abogacía ha producido la primera parte de una caja de herramientas diseñada para que la usen las agencias de la competencia para fines similares.¹⁴ La Alianza Interamericana para la Competencia ha celebrado varias convocatorias para debatir las experiencias en abogacía de las agencias miembro.¹⁵ Aunque existen retos, se puede lograr el éxito cuando se emplea una estrategia elaborada cuidadosamente y a fondo.

¹¹ Véase Ohlhausen, *supra* nota 2, en 19.

¹² Véase OECD, *supra* nota 2.

¹³ Véase <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc978.pdf>.

¹⁴ Véase International Competition Network (Red Internacional de la Competencia) (2011), *supra* nota 2.

¹⁵ Véase <http://www.crcal.org/presentaciones-alianza> (disponible sólo para los miembros de la Alianza).