

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2014)23

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

03-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 la UNCTAD --

16-17 de septiembre 2014, Montevideo, Uruguay

Se hace circular el documento adjunto elaborado por la UNCTAD 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.

JT03361522

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)23
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

LAS ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE LA COMPETENCIA COMO MEDIO PARA AUMENTAR LA EFICACIA INSTITUCIONAL

-- CONTRIBUCIÓN DE LA UNCTAD* --

1. ¿Qué es una estrategia de comunicación?

1. Un organismo regulador de la competencia puede considerarse eficaz si logra sus objetivos utilizando los recursos de que dispone de la manera más adecuada y eficiente posible. Sin embargo, el organismo regulador de la competencia es solo uno de los numerosos actores en un entorno en que otros ministerios y órganos públicos, el poder judicial, la comunidad empresarial, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la población en general también persiguen sus propios fines. La eficacia de un organismo regulador de la competencia se ve afectada naturalmente por el lugar que ocupa en este complejo entorno, y puede definirse más exactamente por la forma en que interactúa con ese entorno y lo modifica.

2. Como tal, una estrategia de comunicación integral y bien desarrollada es uno de los instrumentos más poderosos que poseen los organismos reguladores de la competencia para establecer, mantener y promover una cultura de la competencia. Las experiencias de organismos nuevos y antiguos indican que una estrategia de comunicación utilizada eficazmente permite educar y hacer participar al público en general, aumentar el cumplimiento de las leyes de la competencia, configurar los debates sobre las políticas y empoderar a las autoridades correspondientes.

3. Un elemento clave de toda estrategia de comunicación es el empleo de los medios de difusión para llevar a cabo actividades de defensa de la competencia. Por consiguiente, en la presente nota se examinan las estrategias de comunicación de los organismos de la competencia en lo que se refiere a las actividades de defensa realizadas a través de los medios de difusión. Se analiza la importancia de la

* Este documento es una Nota publicada por la UNCTAD con la referencia TD/B/C.I/CLP/28 del 28 de abril de 2014 – GE.14-50480 (S) 160514 200514.

defensa de la competencia, primero brevemente, en un contexto más amplio, y luego en detalle, en relación con las actividades de los medios de difusión, prestando particular atención a las formas en que esa labor promueve un entorno favorable a la competencia. Se exponen brevemente las estrategias de defensa aplicadas a través de los principales sectores de los medios de difusión, como la prensa y las publicaciones, la televisión y la radio, y los medios nuevos. También se examinan en detalle la importancia de evaluar esas estrategias y los métodos para hacerlo. Se presentan estudios de casos y estadísticas descriptivas y comparativas, elaboradas a partir de las respuestas enviadas por los organismos a una encuesta distribuida por la secretaria de la UNCTAD. Por último, se plantean algunas preguntas para un examen más a fondo del tema.

4. La presente nota se basa en estudios realizados por organizaciones nacionales e internacionales, en análisis académicos y en las respuestas de los organismos nacionales reguladores de la competencia a la encuesta de la UNCTAD.

2. La defensa de la competencia como parte de una estrategia de comunicación

2.1 *¿Qué es la defensa de la competencia?*

5. No existe una definición única que englobe todas las facetas de la defensa de la competencia porque los organismos reguladores de las distintas partes del mundo necesitan utilizar esa herramienta para hacer frente a desafíos diferentes. Según la definición de la Red Internacional de Competencia (RIC), la defensa de la competencia se refiere a "todas las actividades realizadas por el organismo regulador de la competencia para promover un entorno competitivo por medio de mecanismos no relacionados con la aplicación de la legislación, sobre todo a través de sus relaciones con otras entidades gubernamentales y de la información al público sobre los beneficios de la competencia"¹.

6. La defensa de la competencia comprende "las iniciativas adoptadas por los organismos reguladores de la competencia con respecto a otras entidades públicas a fin de influir en el marco regulador y en su aplicación de una forma que sea favorable a la competencia, [y] todas las actividades de los organismos reguladores de la competencia encaminadas a dar a conocer a los agentes económicos, las autoridades públicas y la población en general los beneficios de la competencia para la sociedad en su conjunto y la función que la política de la competencia puede desempeñar en la promoción y protección de esta"².

2.2 *¿Por qué defender la competencia?*

7. La labor de defensa parte de la base de que la política de la competencia es deseable por varias razones fundamentales. En los mercados con un número suficiente de competidores (o de posibles competidores), "se supone que la libre competencia conduce a precios bajos para los consumidores, un uso eficiente de los recursos por los productores y una maximización del bienestar social"³. Asimismo, en un entorno dinámico, la competencia da lugar a innovaciones tecnológicas, un aumento de la calidad de los productos, una gama más amplia de productos y una mayor eficiencia en la producción. Por último, "sin

¹ ICN Advocacy Working Group, 2011, ICN Advocacy Toolkit Part I: Advocacy Process and Tools, presentado en la Décima Conferencia Anual de la RIC, disponible en <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc745.pdf> (consultado el 15 de abril de 2014).

² ICN Advocacy Working Group, 2002, Advocacy and Competition Policy, preparado para la Primera Conferencia de la RIC, disponible en <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc358.pdf> (consultado el 15 de abril de 2014).

³ *Ibid.*

intervención, algunos mercados pueden no proporcionar los niveles mínimos de servicios que se consideran de interés público"⁴.

8. Puede argumentarse que el objetivo último de la defensa de la competencia ha de ser poner de relieve el rentismo de grupos de intereses especiales, cuyo costo puede acabar recayendo en los consumidores y en la sociedad en general, y que la reducción al mínimo de ese comportamiento, a través de la política pública, es beneficiosa para la sociedad en general. Esta opinión puede estar más justificada en países en desarrollo y en transición, donde la comunidad empresarial, los consumidores y los medios de difusión poseen menos experiencia en la detección de las prácticas anticompetitivas, su impugnación y la solicitud de reparaciones, y donde los órganos reguladores y el sistema político no tienen ni la tradición ni una cultura internalizada de libre competencia en el mercado. Otros factores que justifican la defensa de la competencia son la existencia de un mandato legal en el acta constitutiva del organismo regulador de la competencia, por ejemplo el mandato de publicar programas de educación y sensibilización sobre la competencia y la protección del consumidor y de difundir la legislación aprobada, así como el atractivo, para los organismos reguladores de la competencia, de las intervenciones *ex ante* en lugar de las sanciones.

9. Con respecto a esta última justificación, varios analistas de la competencia opinan que la defensa es una medida menos controvertida que la aplicación de la ley. Por este motivo, sugieren que en los países en desarrollo se dé prioridad a la defensa de la competencia, con lo cual la cuestión principal pasa a ser cómo mejorar la eficacia de las iniciativas en ese sentido⁵. Simon Evenett señala los siguientes motivos identificados por la RIC para la defensa de la competencia:

- a) La defensa de la competencia complementa la aplicación de la ley, al abordar tanto las reglamentaciones gubernamentales como las amenazas del sector privado a la competencia, mediante medidas encaminadas a eliminar, revisar, evitar o limitar el daño a la economía.
- b) La defensa de la competencia sirve para evitar la intervención *ex ante* del gobierno a favor de los agentes económicos débiles, que serían los más perjudicados por un proceso competitivo defectuoso.
- c) En virtud de la autonomía del organismo regulador de la competencia, la defensa de la competencia puede servir para reducir el daño que puede derivarse de la influencia de grupos de intereses especiales sobre las decisiones de los organismos reguladores del gobierno.
- d) En los regímenes de competencia más jóvenes, la labor de defensa ante el público en general es una herramienta importante para aumentar la transparencia, lo que contribuye a generar apoyo⁶.

2.3 ¿Cómo realizar la labor de defensa de la competencia?

10. En la práctica, el alcance de las actividades relacionadas con la defensa de la competencia puede variar ampliamente. Por ejemplo, una exposición que presente en forma esquemática las cuestiones básicas, como el modo en que un monopolio perjudica al público a la vez que enriquece a la empresa monopolística, es una modalidad. Otro ejemplo es un extenso argumento jurídico y económico en el marco de un proceso de regulación sectorial. Las actividades relacionadas con la defensa de la competencia pueden incluir también la prestación de testimonios, la presentación de comunicaciones por escrito o la

⁴ *Ibid.*

⁵ S. Evenett, 2006, Competition Advocacy: Time for a Rethink, *Northwestern Journal of International Law & Business*, 26(3):495 y 496.

⁶ *Ibid.*, 497 a 500.

emisión de documentos destinados a los ministerios, los departamentos legislativos, los tribunales, las entidades reguladoras sectoriales o los municipios. Además, esas actividades pueden incluir discursos ante asociaciones profesionales y comerciales, instituciones académicas y conferencias, así como la publicación de artículos en revistas especializadas o de otra índole y la elaboración de una estrategia articulada para los medios de difusión. La celebración de conferencias de prensa y otras modalidades de examen público de la importancia y las repercusiones de la competencia y los principios del mercado también pueden considerarse formas de defensa. Un organismo regulador de la competencia puede asimismo lanzar iniciativas relacionadas con casos de actualidad o con preocupaciones antimonopolísticas, como campañas temáticas o la proclamación de un año dedicado a la defensa de la competencia⁷.

11. En los países en desarrollo que carecen de un régimen de la competencia bien establecido, la promoción de los principios de la competencia ante la población en general es una tarea continua a la que debe concederse prioridad no solo para que los organismos competentes puedan dar publicidad a sus mandatos y afianzar su visibilidad, sino también como un punto de partida lógico para sus actividades en general. La prevención *ex ante* es más rentable que la aplicación de la ley, especialmente en los primeros años de existencia del organismo, cuando el vínculo entre la falta de conciencia y la escasez de recursos puede resultar ser un círculo vicioso, en que prevalecen formas inveteradas de actividad empresarial. Por consiguiente, en los primeros años de vida de un organismo es más productivo que se centre en la defensa de la competencia, antes de comenzar a introducir gradualmente medidas de aplicación de la ley que se refieran a casos sencillos y fáciles de evaluar. La investigación de los casos complicados puede aplazarse hasta que la creación de una cultura de la competencia y la experiencia acumulada hayan creado un entorno más propicio para ello⁸.

3. La defensa a través de los medios de difusión

12. El resultado deseado de toda campaña de comunicación basada en los medios de difusión es que el organismo regulador de la competencia sea escuchado y ejerza una influencia en el entorno de las políticas. Al obtener acceso a los medios de difusión y plantear los problemas desde la perspectiva de la política pública, el organismo puede ejercer una presión estratégica sobre los responsables de las decisiones fundamentales a fin de modificar el entorno.

13. La defensa de la competencia a través de los medios de difusión entraña la utilización de un amplio abanico de estrategias de comunicación para promover la política de la competencia, pero no en todas las iniciativas de esa índole se utilizarán todas las estrategias. Por ejemplo, los grupos de discusión y las encuestas de opinión proporcionan información sobre lo que piensan las personas y pueden utilizarse para formular eficazmente las cuestiones planteadas ante un público específico. Las competencias técnicas y los recursos disponibles pueden predisponer a un organismo a escoger un tipo particular de comunicación, como la publicidad pagada o la creación de noticias. Sin embargo, los organismos reguladores de la competencia deben mantenerse alerta ante las oportunidades que se presenten y estar preparados para sacar partido de ellas, independientemente de la combinación de estrategias de comunicación que empleen. Al mismo tiempo, estos organismos deben cuidarse de buscar la atención de los medios de difusión como un fin en sí mismo, y deben aplicar la estrategia de vincular toda acción a través de los medios con metas y objetivos específicos.

⁷ M. Skrobisz, 2012, The ABCs of advocacy: the basic principles, presentado en el taller sobre la competencia de la RIC, disponible en http://www.autoritedelaconurrence.fr/doc/bos5_uokik_icn_oct12.pdf (consultado el 15 de abril de 2014).

⁸ ICN Advocacy Working Group, 2002, Advocacy and Competition Policy, preparado para la Primera Conferencia de la RIC, disponible en <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc358.pdf> (consultado el 15 de abril de 2014).

14. Todos los días aparecen noticias a las que los organismos reguladores de la competencia pueden vincular los asuntos de su interés. De hecho, a veces es posible anticiparse a las noticias de actualidad. Por ejemplo, los organismos reguladores de la competencia de todo el mundo saben que determinados acontecimientos, como los días mundiales de la competencia y el consumidor, generan una cobertura mediática considerable. Los organismos pueden planificar la publicación de historias pertinentes en coincidencia con esos acontecimientos previstos, y algunos hechos que revisten un interés informativo general en un día cualquiera pueden pasar a ser noticias de primera plana cuando se asocian a esos acontecimientos.

15. Dadas las habilidades que se requieren para ello, los organismos pueden desear aprovechar las numerosas oportunidades que se presentan de crear noticias y ayudar a establecer las agendas públicas y de los medios de difusión. Por ejemplo, la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea llevó a cabo un estudio en los Estados miembros de la Unión Europea y Suiza que reveló que los consumidores de Suiza pagaban el doble como tarifa media por la telefonía móvil y el acceso a Internet que los usuarios del resto de Europa. El estudio fue ampliamente difundido en Suiza y contribuyó a suscitar un examen público del monopolio del proveedor nacional Swisscom.

16. La práctica de la defensa de la competencia a través de los medios de difusión ayuda también a los organismos reguladores a crear un grupo cualificado de defensores y aumentar así su capacidad interna de generar nuevos cambios. Un objetivo importante de las actividades de defensa a través de los medios puede ser desarrollar, entre los funcionarios del organismo, un conjunto de aptitudes fundamentales para complementar y fortalecer la labor de promoción de la competencia realizada por el organismo, a fin de favorecer la reforma económica.

3.1 El papel de la estrategia de defensa de la competencia a través de los medios en la promoción de un entorno competitivo

3.1.1 La defensa de la competencia a través de los medios ayuda a sensibilizar a la opinión pública

17. La defensa a través de los medios de difusión puede ayudar a sensibilizar a la opinión pública sobre la función y las actuaciones del organismo regulador de la competencia, así como sobre las ventajas de la lucha contra los comportamientos anticompetitivos. El hecho de expresar y explicar las ventajas de un entorno competitivo en el lenguaje corriente puede ayudar al público en general a relacionarse mejor con los objetivos de la política de la competencia. Asimismo, el menoscabo que el comportamiento anticompetitivo puede suponer para el sustento de las personas, por ejemplo a causa del aumento de los precios de los bienes y servicios básicos, puede explicarse fácilmente por una serie de medios, como artículos periodísticos y debates por radio y televisión, o los medios sociales. De este modo, la defensa a través de los medios puede dar a la población una idea de lo que es justo, pero también puede dotarla de mecanismos para denunciar las violaciones y pedir justicia. Además, si los medios de difusión muestran los beneficios que reportan las actividades del organismo regulador, el público (y muchos otros interesados) adquirirán una mejor comprensión de la función de la competencia.

18. Cada uno de estos medios puede utilizarse para llegar a un público específico y poner de relieve las cuestiones de interés en determinados mercados nacionales. Si las noticias se relacionan con cuestiones como los salarios, los bienes y la prestación de los servicios básicos, es probable que susciten interés en muchos niveles de la sociedad. De esta forma, la defensa de la competencia da a conocer la cultura de la competencia entre la población y puede actuar también como fuente de apoyo político. Por ejemplo, la popularización de las cuestiones de la competencia que tienen un vínculo directo con los medios de subsistencia puede desencadenar la actuación de asociaciones de consumidores o sindicatos para presionar por que se modifiquen las políticas de precios injustas.

19. Muchos de los organismos que respondieron a la encuesta distribuida por la secretaría de la UNCTAD indicaron que realizaban actividades de promoción a través de los medios de difusión para aumentar su visibilidad como una institución capaz de influir eficazmente en las políticas y de hacer cumplir la ley. Por ejemplo, en América Latina la Fiscalía Nacional Económica de Chile, la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual del Perú son ejemplos notables de instituciones dotadas de autonomía y recursos adecuados para llevar a cabo eficazmente campañas de defensa de la competencia con el fin de respaldar y dar a conocer sus actividades, utilizando diferentes medios, tales como la prensa, la televisión y las redes sociales.

3.1.2 La defensa en los medios de difusión influye en el comportamiento de las comunidades empresariales

20. Como instrumento de educación pública, la defensa a través de los medios de difusión tiene el mérito de reforzar, entre otras cosas, un conocimiento *a priori* del derecho de la competencia. Las campañas en los medios pueden dirigirse específicamente a las comunidades empresariales, dando relieve a las cuestiones pertinentes, tales como el abuso de posición dominante, la cartelización y las sanciones y los programas de indulgencia para los informantes. Esas campañas pueden dejar en claro los riesgos que asumen los infractores, contribuir a mejorar las tasas de cumplimiento e incentivar la participación en los programas de indulgencia. Las actividades de defensa a través de los medios que se dirigen a las empresas pueden ser particularmente importantes en las economías en desarrollo o en transición, que tal vez no tengan una cultura de la competencia establecida o una comunidad empresarial con los conocimientos técnicos y jurídicos necesarios para adoptar medidas preventivas contra las prácticas anticompetitivas. Además, si esas actividades ponen de relieve los resultados de los casos de incumplimiento del derecho de la competencia, aumentará la probabilidad de que la comunidad empresarial interesada respete las leyes de la competencia.

3.1.3 La defensa en los medios de difusión influye en el comportamiento de los responsables de la formulación de políticas

21. Los medios de comunicación de masas, en particular los medios informativos, desempeñan un papel importante en el avance del debate democrático sobre las cuestiones de política. Con frecuencia, los medios establecen efectivamente la agenda pública respecto de una cuestión y fijan los límites del debate. En una democracia en que funcionan los medios de difusión, las batallas de la política pública se libran no solo en la legislatura sino también en los programas de noticias de la tarde y en las primeras planas de los periódicos, a través de Internet y mediante las ondas radio. La información proporcionada por los medios puede reforzar el *statu quo* o impulsar los objetivos de política de la reforma económica y un mercado competitivo. Los medios de comunicación de masas, especialmente los medios informativos, pueden amplificar las voces de modo que los responsables de formular las políticas no puedan pasarlas por alto.

3.1.4 Interacción de los defensores de la competencia, los medios de difusión y el régimen de gobierno

22. En teoría, se espera que el impacto de la labor de defensa a través de los medios sobre la conciencia y la adopción de decisiones relativas a la competencia sea positivo. Sin embargo, ese impacto puede quedar atenuado por el entorno político en que operan los mercados, incluido el propio mercado de los medios de difusión. Es decir, si la libertad de prensa y la competencia política son relativamente limitadas, existe una elevada probabilidad de que la prensa sea objeto de injerencias políticas. En ese entorno, la defensa de la competencia en los medios de difusión por parte del organismo regulador tendrá una repercusión menor.

23. Otro factor conexo es el tipo de obstáculos con que puede tropezar la defensa de la competencia en ciertos sectores, especialmente en las jurisdicciones en que la cultura de la competencia tiene raíces menos profundas. Tras una encuesta realizada en 2002, la RIC señaló que "los organismos responsables de los procesos de privatización o de la reforma de la reglamentación pueden aspirar, entre otras cosas, a elevar al máximo los ingresos públicos, proteger a grupos sociales particulares, promover la inversión otorgando cierto grado de protección, y atender a preocupaciones ambientales o laborales, así como a la preservación de los intereses de determinados sectores que generan apoyo de los políticos y, por consiguiente, pueden ser reacios a conceder prioridad a las recomendaciones relacionadas con la competencia"⁹.

3.1.5 *El empleo de los medios de difusión para detectar prácticas anticompetitivas*

24. La mayoría de los organismos que respondieron a la encuesta de la UNCTAD indicaron que siguen de cerca los medios de difusión para detectar indicios de prácticas anticompetitivas. Para desempeñar esta tarea, la mayoría de los organismos (por ejemplo, en Bulgaria, Croacia y la República Checa) tienen personal u oficinas especializados que elaboran exámenes (por ejemplo, en Suiza) e informes (por ejemplo, en Bosnia y Herzegovina), o actualizan los sistemas de información interna con sus conclusiones (por ejemplo, en Polonia). A título ilustrativo, el organismo responsable de la competencia en Noruega vigila activamente los medios de difusión mediante un motor de búsqueda automatizado, utilizando palabras clave y frases seleccionadas, y de esa manera ha detectado posibles problemas de competencia en mercados específicos y casos de fusiones y adquisiciones no notificadas.

25. Muchos de los encuestados (por ejemplo, Alemania, Croacia, España, la República de Moldova y Serbia) señalaron que la información proporcionada por los medios no podía considerarse una prueba directa en el sistema jurídico, pero podía mencionarse como fuente de la investigación. A menudo, esa información solo se utiliza como indicación circunstancial inicial para investigar un asunto a fin de encontrar más pruebas. La parte que presenta esa información como evidencia tiene que probar sus afirmaciones utilizando otros tipos de prueba más fiables.

26. En otras jurisdicciones (por ejemplo, en Polonia, Suecia y Suiza) se aplica el principio de la libre valoración de la prueba, lo que significa que, en principio, no hay restricciones a las fuentes de las que puede proceder la evidencia y, en algunos casos, no hay normas que especifiquen el valor relativo de los diferentes tipos de prueba. Sin embargo, muchos encuestados de jurisdicciones en que la información procedente de los medios de difusión se toma en consideración en los tribunales destacaron la necesidad de establecer rigurosamente la validez de esa evidencia o de proporcionar pruebas que la corroboren u otros tipos de prueba más sustanciales. Por ejemplo, la Unión Europea intenta normalmente confirmar la información obtenida de los medios de difusión directamente en la fuente, utilizando sus instrumentos de investigación ordinarios. En el caso de la tasa interbancaria de oferta de Londres, por ejemplo, la Comisión Europea tuvo en cuenta la información publicada en la prensa. En varios casos, la calidad de las pruebas basadas en los medios de difusión es evaluada principalmente por el organismo (como en Alemania), por un comité independiente (como en Suecia) o por el propio tribunal (como en la República Checa). A continuación se describen brevemente algunos de los estudios de casos destacados por los organismos que respondieron a la encuesta:

- a) **República Checa.** En un caso se dictó una condena por distorsión de la competencia contra los productores avícolas que habían acordado una estrategia de fijación de precios común. Entre las pruebas figuraba una grabación hecha por un canal de televisión durante una reunión de los productores avícolas.

⁹ *Ibid.*

- b) **Dinamarca.** Tras haber explicado el gerente de ventas de una empresa, en una entrevista por televisión, cómo utilizaban las empresas los acuerdos de precio mínimo de reventa, se entabló una acción judicial que concluyó con la imposición de una multa de 1.000.000 de coronas danesas a la empresa. En otra causa, contra los productores de papas, una parte de las pruebas presentadas por el fiscal consistió en programas de televisión en que los productores habían debatido los futuros precios de las papas y el presidente de su organización comercial había alentado a los miembros a subir los precios y limitar la producción.
- c) **Noruega.** En una causa en que dos empresas productoras de asfalto fueron multadas por colusión en licitaciones, se utilizó como referencia, pero no como prueba independiente, un reportaje de nueve minutos de duración transmitido por la red de radiodifusión nacional.
- d) **Polonia.** La Oficina de la Competencia y la Protección del Consumidor ha iniciado numerosas acciones basándose en informes de los medios de difusión, lo que ha incluido casos relacionados con la colusión en el mercado de los desechos¹⁰, manipulaciones para alterar las ofertas en Breslavia¹¹ y la transmisión de partidos de fútbol¹².
- e) **República de Moldova.** El Estado ha iniciado varias investigaciones basándose en artículos de los medios de difusión. En una causa, el juez aceptó pruebas procedentes de los medios para enjuiciar a varias empresas por haber procedido a fijar simultáneamente los precios de la distribución al por menor del petróleo.
- f) **Federación de Rusia.** El Servicio Federal Antimonopolio ha publicado recientemente una notificación de prohibición de actividad que podría conducir a una declaración de violación del derecho de la competencia, sobre la base de una proclamación pública hecha por el director general de una empresa (publicada también en el sitio web de esta) con respecto al comportamiento de la empresa en materia de planificación en el mercado.
- g) **Serbia.** La Comisión de Protección de la Competencia ha emitido advertencias o iniciado acciones utilizando información obtenida de distintos medios de difusión en los siguientes casos: i) sobre la base de información obtenida de un periódico acerca del comportamiento de los productores de leche, se entabló un proceso que terminó con una decisión en contra del mayor productor de leche por abuso de posición dominante; ii) tras el cuestionamiento por un periodista de la decisión de una autoridad municipal respecto de la fijación de precios únicos por los servicios de taxi para cada conductor de taxi, se inició un procedimiento; y iii) la información publicada por un periódico sobre una fusión realizada sin notificación previa condujo a la apertura de un proceso.
- h) **España.** En un caso, la Comisión Nacional de la Competencia inició actuaciones judiciales contra la Asociación Española de Masas Congeladas (ASEMAC) después de que su Presidente hiciera declaraciones ante la prensa, entre otras cosas sobre recomendaciones de precios, que entrañaban violaciones del derecho de la competencia. En otro caso, la Comisión Nacional de la Competencia tomó conocimiento por informes de la prensa de las declaraciones hechas por el

¹⁰ Polonia, Oficina de la Competencia y la Protección del Consumidor, 2009, disponible en uokik.gov.pl/news.php?news_id=1081 (consultado el 15 de abril de 2014).

¹¹ Polonia, Oficina de la Competencia y la Protección del Consumidor, 2013, disponible en uokik.gov.pl/news.php?news_id=10746 (consultado el 15 de abril de 2014).

¹² Polonia, Oficina de la Competencia y la Protección del Consumidor, 2013, disponible en uokik.gov.pl/news.php?news_id=10571 (consultado el 15 de abril de 2014).

Presidente del Consejo del Turismo de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) en relación con los aumentos de precios recomendados a los hoteleros. La Comisión tomó en consideración las circunstancias en que se habían hecho las declaraciones, como el público de que se trataba, la posición del orador en el sector y la reacción de este último. Tras una investigación, la Confederación fue sancionada con una multa de 150.000 euros.

- i) **Suiza.** La oficina editorial de un programa televisivo para los consumidores transmitió a la secretaría del organismo regulador de la competencia una carta que contenía una declaración de un fabricante de automóviles sobre la importación de vehículos comerciales de Alemania a Suiza; el organismo utilizó esta carta, entre otros varios tipos de pruebas, en la acción que se inició posteriormente.

27. En el siguiente capítulo se describen brevemente algunos tipos de medios de difusión que pueden utilizarse eficazmente para la defensa de la competencia y se exponen otros estudios de casos comunicados en las respuestas a la encuesta.

3.2 Tipos de medios de difusión

3.2.1 Prensa y material impreso

28. A través, principalmente, de los comunicados de prensa, las entrevistas, las conferencias y los medios impresos, se promueven ante la opinión pública las ventajas de reducir las opciones de regulación a fin de mejorar la competencia; se crea conciencia acerca de una cuestión que ocupa un lugar prioritario en el programa de un organismo regulador de la competencia; se dan a conocer los casos importantes incoados por el organismo para educar a la opinión pública; o se informa a la comunidad empresarial sobre determinados requisitos legales, como los relativos a la adquisición de empresas.

29. Todos los organismos reguladores que respondieron a la encuesta de la UNCTAD indicaron que emitían comunicados de prensa con ocasión de algunos acontecimientos, como se describe más arriba, y ese método puede ser muy eficaz para crear conciencia. Por ejemplo, el organismo regulador de la competencia de Marruecos ha llevado a cabo una decena de estudios de la competencia en las industrias desde 2009 y, cada vez que publica un informe, celebra una conferencia de prensa a la que invita a representantes de diversos medios informativos para dar amplia difusión a sus resultados. En uno de los casos, se abrió un debate público sobre el deficiente funcionamiento del sistema de remuneración por el que se regían los precios de los bienes y servicios regulados, que en última instancia dio lugar a un proceso de reforma respaldado por el Gobierno.

30. A menudo, un comunicado de prensa puede ser la mejor forma de transmitir un mensaje y, para que esos comunicados tengan la máxima eficacia, los organismos reguladores deben mantener relaciones productivas con la prensa y con los periodistas competentes. Los organismos reguladores deben considerarse a sí mismos como fuentes de noticias respecto de las cuales tienen la competencia técnica, la credibilidad y la fiabilidad necesarias, además de información oportuna y un amplio conocimiento de las cuestiones conexas. En Zambia, por ejemplo, el personal del organismo regulador ha publicado artículos en dos diarios nacionales sobre el mandato del organismo y la función de la defensa de la competencia y la protección del consumidor. Los resultados han sido positivos, y los consumidores presentan denuncias ante el organismo regulador. En los Estados Unidos de América, después de que los avances tecnológicos propiciaran la utilización de aplicaciones digitales de teléfonos inteligentes para no pasar por las centrales para pedir y pagar taxis, la Comisión Federal de Comercio puso en marcha una campaña de defensa de la competencia para alentar a los organismos reguladores locales del sector del taxi a que evitaran las restricciones injustificadas de la competencia. En respuesta a las normas establecidas por los organismos reguladores locales y estatales con el fin de limitar los tipos de vehículos disponibles y la posibilidad de los

conductores de utilizar las aplicaciones de teléfonos inteligentes, el personal de la Comisión emitió comunicados de prensa en que destacaba las ventajas que reportaba a los consumidores la competencia entre los métodos tradicionales y nuevos de prestación de servicios. Un importante diario publicó un artículo de opinión de un comisionado en que se cuestionaba el proyecto de reglamento, y el Director de la Oficina de Planificación de Políticas de la Comisión fue invitado a pronunciar un discurso de apertura en la reunión anual de un grupo de reguladores de la industria, a la que asistieron representantes de los medios de difusión especializados en la industria, a fin de explicar la posición de la Comisión.

31. A veces conviene interactuar con los periodistas para destacar de manera constructiva la información importante que pueda haberse omitido en los reportajes publicados, y proporcionarles antecedentes o sugerirles artículos alternativos o complementarios. Por ejemplo, a fin de mantener el interés de los periodistas en las cuestiones relacionadas con la competencia, la Oficina de la Competencia y la Protección del Consumidor de Polonia organiza concursos anuales y premia los mejores artículos de prensa y programas de radio y televisión sobre la competencia y la protección del consumidor.

32. Sin embargo, es importante recordar que los objetivos de los periodistas pueden ser distintos de los de un organismo regulador de la competencia, lo que se aplica a todos los tipos de medios. De hecho, puede ser muy difícil para los organismos reguladores mantener relaciones constructivas con la prensa, ya que las normas de apertura, imparcialidad y transparencia de la prensa varían enormemente de un país a otro. A continuación se exponen otros estudios de casos destacados por los organismos que respondieron a la encuesta:

- a) **Brasil.** Como la cultura de la competencia es relativamente joven en el Estado, el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) organizó, con ocasión de su 50º aniversario, una serie de actividades de defensa de la competencia dirigidas a los interesados del país, que incluyeron la publicación de un libro sobre la evolución de la competencia en el Brasil, campañas educativas destinadas a destacar la importancia de las políticas públicas para proteger el entorno competitivo, y el relanzamiento de la Revista de Defensa de la Competencia del Brasil. Se organizaron campañas de publicidad sobre el tema, que incluyeron la producción de material gráfico, la publicación de anuncios en los principales diarios y revistas nacionales y la creación de sitios web relacionados con la actividad empresarial.
- b) **Bulgaria.** La Comisión de Protección de la Competencia, en cumplimiento del principio de la transparencia, proporciona información constante sobre sus actividades a la población en general y a los medios de difusión. Algunas de las decisiones de la Comisión se anuncian en comunicados de prensa, que se publican en el sitio web oficial de la Comisión y se envían por correo electrónico a los principales medios de difusión nacionales, incluidos periódicos diarios y semanales, revistas, emisoras de televisión y radio y agencias de noticias.
- c) **Chile.** El principal centro de política de la competencia del país recibió el encargo de realizar un estudio para evaluar el riesgo de asociaciones comerciales en el Estado, y concluyó que no había ninguna duda de que las asociaciones comerciales y empresariales eran medios comunes de comportamiento colusorio y de que solían facilitar prácticas que aumentaban la coordinación implícita entre competidores, lo que reducía la competencia. A raíz del estudio se publicó el primer borrador de lo que pasaría a ser el Material de Promoción N° 2 de la Fiscalía Nacional Económica, titulado *Asociaciones Gremiales y Libre Competencia*, para someterlo a consulta pública. En el material de promoción de la Fiscalía Nacional Económica se establecían algunas directrices y recomendaciones destinadas a los miembros de las asociaciones gremiales para el cumplimiento de las normas de la competencia. En un entorno hostil, el borrador suscitó un gran debate, que prosiguió después de la publicación definitiva. El organismo regulador coordinó varias actividades destinadas a presentar y examinar el material, incluidos seminarios y

conferencias de prensa. Posteriormente, la Fiscalía presentó demandas contra varias asociaciones de empresarios ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia; la principal fue una demanda contra tres productores de aves de corral por incurrir en actividades colusorias en las ventas de carne de pollo a los grandes supermercados. Gracias a esta labor de defensa de la competencia, las industrias han comenzado a elaborar directrices antimonopolio que obligan a las asociaciones comerciales, como la Cámara Chilena de la Construcción y el Consejo Minero de Chile, a respetar los principios de la competencia. Del mismo modo, tres importantes agentes económicos del país, la ONG Fundación Generación Empresarial (entidad integrada por altos directivos de varias empresas que se encarga de supervisar la ética empresarial), la Confederación de la Producción y del Comercio y el diario que más había criticado a la Fiscalía en el pasado, publicaron conjuntamente directrices sobre la competencia.

- d) **Croacia.** El organismo regulador de la competencia publica un boletín informativo mensual por correo electrónico en el que destaca sus actividades, como las decisiones importantes adoptadas por su consejo, las reformas legislativas recientes, las noticias sobre medidas de lucha contra los monopolios y las ayudas estatales, los planes de actividades futuras y los anuncios sobre casos importantes de prácticas monopolísticas y ayudas estatales en la Unión Europea y en todo el mundo. Algunas de las decisiones del organismo regulador se anuncian en comunicados de prensa coordinados por un experto en relaciones públicas.
- e) **Mauricio.** El organismo regulador de la competencia organizó una semana de la competencia, durante la cual distribuyó calendarios de escritorio con viñetas que ilustraban los efectos nocivos de los cárteles y monopolios y destacaban los beneficios de su programa de indulgencia. Esos calendarios, que reforzaban a diario el mensaje de que había que denunciar las prácticas comerciales restrictivas, tuvieron una acogida muy positiva, especialmente en las pequeñas y medianas empresas.
- f) **Papua Nueva Guinea.** El organismo regulador de la competencia ha distribuido folletos a las empresas que están estudiando la adquisición de otras empresas para explicarles la importancia de solicitar autorización y seguir los procedimientos correspondientes.
- g) **Polonia.** La Oficina de la Competencia y la Protección del Consumidor organizó una campaña educativa nacional dirigida a los profesionales participantes en el mercado para concienciarlos sobre los acuerdos anticompetitivos. El proyecto se inició con una conferencia celebrada en cooperación con la Universidad de Breslavia, y se publicaron varios vídeos, programas de radio y artículos de prensa en el sitio web de la Oficina.

3.2.2 *Televisión y radio*

33. La defensa de la competencia en la televisión y la radio tiene exigencias muy distintas de las que caracterizan a esa actividad en los medios de difusión impresos.

34. Una de las principales diferencias es que los costos de las producciones televisivas son mucho más elevados, hasta el punto de que pueden ser un obstáculo insuperable para los organismos reguladores de menor tamaño. Sin embargo, para los que pueden asumir esos costos, tienen varias ventajas, por ejemplo que en muchos casos no es necesario transmitir el mensaje por conducto de un tercero, como un periodista de la prensa escrita. Asimismo, al pagar por la publicidad, el mensaje del organismo regulador se presenta en la forma y el momento y para los destinatarios que el organismo regulador desea. No todos los anuncios o contenidos pagados tienen un precio prohibitivo; la radio puede ser un medio relativamente económico para comunicarse con un público u organización determinados.

35. Otra diferencia fundamental es el tiempo disponible. Los periodistas de televisión y radio tienen muy poco tiempo para presentar una noticia. Por lo general, los reportajes televisivos duran entre 90 segundos y 3 minutos, y las noticias de radio entre 30 y 60 segundos. Por tanto, como se señaló en el capítulo III, es importante que las autoridades maximicen la eficacia de sus medidas de defensa de la competencia en esos medios, preferiblemente vinculando las noticias a hechos o cuestiones más generales. De esta forma, una noticia puede ampliarse para ayudar a promover la cuestión deseada a nivel local y nacional. A continuación se exponen tres estudios de casos destacados por los encuestados:

- a) **Papua Nueva Guinea.** La emisora nacional de televisión ha firmado memorandos de entendimiento con el organismo regulador de la competencia y las aduanas sobre la prohibición de importar y vender productos peligrosos. Las actividades y medidas relacionadas con esta prohibición se televisan a fin de mostrar el interés del organismo regulador en ocuparse de la protección del consumidor. El organismo regulador también utiliza la televisión y la radio para dar a conocer su papel y su función a un público más amplio, tanto alfabetizado como analfabeto. Su personal ofrece un panorama general de su ámbito de trabajo y responde a preguntas en directo. Los consumidores pueden expresar su opinión con libertad y denunciar anónimamente ante el organismo regulador las presuntas infracciones de la Ley de la Comisión Independiente de la Competencia y la Protección del Consumidor.
- b) **Polonia.** La Oficina de la Competencia y la Protección del Consumidor organizó una campaña de indulgencia para informar a los empresarios sobre la protección de la competencia. Se emitieron anuncios de televisión para promover el programa de indulgencia en todo el país, especialmente en los canales de información económica. El Presidente de la Oficina envió información sobre el programa a las 500 empresas más grandes y la Oficina habilitó un servicio especial de asistencia telefónica en el que los participantes en acuerdos prohibidos podían informarse de forma anónima sobre el programa y familiarizarse con los procedimientos para solicitar indulgencia. Posteriormente se organizó una nueva campaña debido al aumento del número de actuaciones en casos de concentración y al insuficiente conocimiento del derecho de la competencia en esa esfera. Se estableció un procedimiento para que los empresarios notificaran su intención de concentrarse y se aclararon los efectos negativos que las concentraciones podían tener en el mercado. La campaña consistió en una serie de programas de radio y televisión de diez episodios sobre el control de las concentraciones, apoyado por recursos del sitio web de la Oficina que explicaban el procedimiento de concentración y daban acceso a la serie, al debate que puso en marcha la campaña y a una página de preguntas frecuentes. Las empresas interesadas podían ponerse en contacto con la Oficina a través del teléfono de información o la dirección de correo electrónico de la campaña. Además de estas iniciativas, la Oficina envió material pertinente a empresas y organizaciones, en particular orientaciones sobre el procedimiento de concentración y un documento sobre el análisis de mercado realizado por la Oficina en cooperación con las empresas.
- c) **Zambia.** El organismo regulador de la competencia ha recurrido a la televisión y la radio para organizar campañas de concienciación pública sobre las prácticas comerciales desleales y los derechos y obligaciones del consumidor en su relación con los operadores comerciales. El personal del organismo regulador ha sido entrevistado en programas de preguntas y respuestas de la televisión pública y comunitaria, lo que ha propiciado un aumento considerable de la participación de la población y de los comentarios recibidos por el organismo regulador.

3.2.3 *Nuevos medios de difusión*

36. La World Wide Web se utiliza cada vez más como medio para almacenar y actualizar la información relativa a los organismos reguladores de la competencia, ya que se usan sitios de redes sociales como Facebook y Twitter para conocer la opinión de la población sobre noticias de actualidad o cuestiones candentes. La encuesta de la UNCTAD pone de manifiesto que países desarrollados y en desarrollo utilizan los medios sociales para llegar a un público más amplio y lograr una comunicación recíproca. Algunos encuestados, como Croacia, afirmaron que consideraban su presencia en los sitios de algunos nuevos medios de difusión como el instrumento más eficiente para promover las actividades de defensa de su organismo regulador de la competencia. A continuación se exponen algunos estudios de casos destacados por los encuestados:

- a) **Bulgaria.** El sitio web de la Comisión de Protección de la Competencia contiene información y explicaciones detalladas acerca de las funciones y actividades de la Comisión, como las decisiones adoptadas, los informes anuales y las directrices sobre diferentes aspectos de la aplicación del derecho de la competencia. Por ejemplo, tras la presentación de un programa de indulgencia como una obra de teatro interactivo en un seminario para empresas, se publicó una videgrabación en el sitio web.
- b) **Canadá.** Con ocasión de su segunda edición del Día Anual "Demasiado bueno para ser cierto", la Oficina de la Competencia organizó una charla en Twitter centrada en las dos estafas más frecuentes. En el marco del Mes de Prevención del Fraude, esta actividad de los medios sociales se presentó en colaboración con el Foro de Prevención del Fraude, presidido por la Oficina de la Competencia.
- c) **Egipto.** El organismo regulador de la competencia utiliza ampliamente los medios sociales para llegar al público, con el fin de aumentar la transparencia y fomentar la confianza. Su página en Facebook contiene noticias y material didáctico, como folletos, respuestas a las preguntas más frecuentes y tiras cómicas, y ofrece un foro para el debate público. Las elevadas estadísticas de uso demuestran la importancia de invertir en los medios sociales para mantener la visibilidad y aumentar la comprensión pública de las cuestiones pertinentes.
- d) **Noruega.** El Organismo Regulador de la Competencia participó en los debates públicos sobre la elaboración de una ley específica destinada a fijar los precios de los libros, con objeto de impedir su entrada en vigor. Gracias a la difusión de la opinión del Organismo Regulador mediante anuncios estratégicamente publicados en los medios antes de la fecha prevista para la presentación de pruebas en la audiencia y a la inclusión de material de apoyo en su sitio web, la opinión del Organismo Regulador determinó el programa de las deliberaciones y fue especialmente tenida en cuenta en los debates y entrevistas. Aunque la ley fue aprobada, la opinión del Organismo Regulador sigue presente en el debate público.
- e) **Federación de Rusia.** El sitio web del Servicio Federal Antimonopolio se ha concebido con el propósito de presentar los procedimientos y las decisiones más recientes y las principales iniciativas de defensa de la competencia, así como las observaciones formuladas en los medios de difusión sobre las medidas del organismo regulador. El Servicio cuenta con un sitio web dedicado a las licitaciones para el desarrollo del patrimonio del Estado y otro sitio web contra los cárteles que proporciona información sobre la naturaleza de estos, las amenazas que plantean, y el modo en que los ciudadanos pueden contribuir a su denuncia. El Servicio también está presente en los medios sociales Facebook y Twitter, donde se publican noticias y observaciones y se recaba la opinión de la población sobre la labor del organismo regulador. En 2010 se creó una página de Facebook específica, llamada FAS-book, a fin de establecer una eficaz comunicación

en grupo con los representantes del organismo regulador de la competencia en un entorno oficioso. En la práctica, estas redes sociales se están convirtiendo en una alternativa virtual a las salas de recepción empleadas por el Servicio para interponer denuncias, presentar propuestas y celebrar debates públicos.

- f) **Estados Unidos.** La Comisión Federal de Comercio publica en línea una serie de diálogos ilustrados destinados a los niños de más edad, en la que se explican e ilustran las aplicaciones en la vida real de los principios de defensa de la competencia y protección del consumidor en forma de excursión interactiva por un centro comercial. Se tratan los siguientes temas: los anuncios, la seguridad, los fraudes consistentes en falsas contrataciones como modelos, los trabajos engañosos, los proyectos milagrosos, las loterías y concursos, la competencia, la oferta y la demanda, las fusiones y la historia del derecho de la competencia estadounidense. Otra ayuda visual que suele utilizarse en las sesiones de capacitación sobre defensa de la competencia es un vídeo sobre el primer caso contra un cártel internacional resuelto satisfactoriamente por el organismo regulador de la competencia estadounidense, relativo a la fijación de los precios de la lisina, un aditivo de los piensos, que dio lugar a la imposición de sanciones y de tres penas de prisión¹³.
- g) **Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.** La Oficina de Prácticas Comerciales Leales¹⁴ tenía una cuenta en Twitter administrada por un grupo intrainstitucional que representaba a todos sus empleados. La Oficina publicaba en Twitter aproximadamente un mensaje al día, entre otras cosas para recabar observaciones sobre determinadas cuestiones sometidas a consulta por la Oficina e informar sobre las novedades publicadas en línea por el organismo regulador, como noticias, publicaciones, vídeos de YouTube, discursos y campañas. La Oficina no podía proporcionar respuestas individualizadas. Sin embargo, todas las sugerencias y los nuevos temas propuestos por los usuarios de Twitter se transmitían al personal competente de la Oficina.

4. Medición de los efectos de una estrategia de comunicación basada en los medios de difusión

37. La medición de la eficacia de una campaña de comunicación basada en los medios de difusión no siempre es un proceso sencillo. La defensa de la competencia a través de los medios de difusión puede ser una parte fundamental de una estrategia general, pero no puede concebirse de manera aislada y no es una estrategia completa en sí misma. Además, los medios de difusión deben utilizarse como instrumento de promoción únicamente en el contexto de otros enfoques, como la aplicación de la ley, la creación de coaliciones y la promoción de las políticas. Las complejidades de cada entorno económico y político hacen que resulte difícil aislar la contribución de las actividades de defensa de la competencia a través de los medios; las batallas normativas pueden durar años e incluir contribuciones de diversos interesados. Sin entrar en esas complejidades, las autoridades pueden desear hacer un seguimiento de los resultados básicos asociados a una cuestión determinada, en particular para saber si la cuestión ha suscitado el interés público, si se ha creado conciencia al respecto y si la labor de promoción ha presionado y movilizado a los principales encargados de la toma de decisiones, así como si la política se ha promulgado o se ha producido el cambio previsto.

¹³ Comisión Federal de Comercio, 2009, Lysine Cartel, disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=wDH0Rv8R0SQ> (consultado el 15 de abril de 2014).

¹⁴ La Oficina de Prácticas Comerciales Leales cerró el 31 de marzo de 2014, después de que finalizara la encuesta de la UNCTAD, y sus funciones han sido transferidas a diferentes órganos.

38. Pueden utilizarse varias medidas para evaluar los resultados de las actividades de defensa de la competencia a través de los medios de difusión. Por ejemplo, el grado de interés que una cuestión suscita en los medios puede medirse mediante una determinación cuantitativa de la cobertura que ha generado, mientras que para evaluar la ubicación de esa cobertura y si la cuestión se ha abordado desde la perspectiva de la política pública puede utilizarse un análisis de contenido. Para determinar si la cobertura de los medios ha promovido una política, es posible efectuar, por ejemplo, un seguimiento de la evolución de la legislación y utilizar entrevistas con los principales encargados de la promoción y de la adopción de decisiones. Los evaluadores pueden examinar documentos importantes, como las actas de las sesiones parlamentarias o municipales, y entrevistar a los responsables de la toma de decisiones o los periodistas para determinar si la cobertura de los medios logró ejercer una presión que contribuyera a impulsar la acción. Las encuestas a los interesados suelen ser un medio eficaz para determinar si la cuestión ha suscitado un interés importante entre algunos grupos, pero los sondeos en gran escala pueden ser costosos e imposibles de realizar para los organismos reguladores más pequeños.

39. A pesar de las dificultades que entraña la evaluación de las actividades de defensa de la competencia a través de los medios de difusión, es importante que los organismos reguladores lleven a cabo ese proceso. Como dichos organismos suelen tener presupuestos y recursos limitados, las actividades de defensa de la competencia en los medios deben ser lo más eficaces posible, en términos tanto de impacto como de costo. Como se indica en los capítulos anteriores de la presente nota, esto es especialmente importante en las jurisdicciones de los países en desarrollo. Por ejemplo, el organismo regulador de la competencia de Mauricio puso en marcha una campaña nacional de defensa de la competencia en los medios con anuncios simultáneos en la radio, en carteles y en la prensa. Al finalizar la campaña, el organismo regulador observó un aumento sustancial de las observaciones y denuncias de los ciudadanos, aunque muchas no guardaban relación con la legislación de defensa de la competencia, sino que se referían a cuestiones relacionadas con la protección del consumidor.

40. También es importante para el proceso de evaluación destacar que las actividades de defensa de la competencia a través de los medios de difusión constituyen una parte esencial de una estrategia general y no pueden concebirse de manera aislada. La eficacia de dichas actividades puede verse limitada por obstáculos en otros ámbitos de actuación del organismo regulador. Por ejemplo, la cobertura informativa en Indonesia indica que la Comisión de Supervisión de la Competencia Comercial es eficaz en su labor de definir mensajes y llegar directamente a destinatarios específicos. Un importante diario de Yakarta proporciona cobertura de portada y los noticiarios de las televisiones locales comentan noticias conexas que se utilizan como anticipos de programas más importantes. Sin embargo, la Comisión no tiene capacidad para hacer un seguimiento de la atención generada por esa amplia cobertura mediática. Ello hace que a veces se desperdicien valiosas oportunidades de promover políticas públicas.

41. En respuesta a la encuesta de la UNCTAD, varias instituciones (por ejemplo, en Serbia), afirmaron que no estaban evaluando la eficacia de las actividades de defensa de la competencia a través de los medios de difusión, mientras que otras (por ejemplo, en la Unión Europea) señalaron que no tenían técnicas específicas para evaluar la eficacia de dichas actividades, y otras aún (como en Malta) solo evaluaban la cobertura mediática de hechos concretos.

42. Algunos organismos reguladores de la competencia (por ejemplo, en Jordania, Malasia, Marruecos y Mauricio) llevan registros del número de denuncias que reciben y evalúan la repercusión de sus actividades de defensa de la competencia. Varios de los que respondieron a la encuesta (como Botswana, Chile, Egipto e Indonesia) indicaron que habían realizado amplias encuestas sobre la percepción de la eficacia del organismo regulador, en particular sobre la utilidad de los estudios y guías publicados anteriormente. A fin de evaluar sus actividades de defensa de la competencia en los medios de difusión, algunos organismos reguladores (por ejemplo, en España y Guyana) se basan en las observaciones recibidas gracias a su estrecha relación con las principales partes y grupos interesados, como la

administración pública, el sector privado, el mundo académico, los bufetes de abogados y la prensa, así como los consumidores, mientras que otros (por ejemplo, en Suriname) toman medidas en función de los niveles de interacción y de las respuestas de los participantes en la actividad o el uso del sitio web. Algunos organismos reguladores (por ejemplo, en Serbia) expresaron su intención de establecer los mecanismos de evaluación pertinentes. A continuación se exponen otros dos ejemplos:

- a) **Dinamarca.** El Organismo de la Competencia y la Protección del Consumidor de Dinamarca evaluó los efectos de una campaña celebrada en 2013 sobre la introducción de penas de prisión para los casos de cárteles preguntando a varios abogados de la competencia y miembros de organizaciones comerciales si la campaña había mejorado el conocimiento de las normas de competencia. Todos los encuestados respondieron afirmativamente.
- b) **Reino Unido.** La Oficina de Prácticas Comerciales Leales evaluó las actividades de defensa de la competencia mediante una metodología diseñada específicamente para ello. Parte de la repercusión se midió cuantitativamente por el efecto de esas actividades sobre los precios. Habida cuenta de que la regulación podía provocar un aumento de los precios, se compararon los precios en condiciones de regulación anticompetitiva, en condiciones de regulación competitiva y en condiciones de falta total de regulación. Los beneficios para los consumidores se resumieron en dos esferas principales: la disminución de los precios y el aumento del consumo consiguiente. Para calcular los efectos con precisión, se necesitaba información sobre la elasticidad de la demanda a fin de determinar cuánto descendería el consumo si aumentaban los precios. Los resultados de la defensa de la competencia también se reflejaron en elementos distintos de los precios, como la mejora de las calidades y los procesos de entrega de los productos, pero dichos efectos son más difíciles de cuantificar.

43. Muchos otros encuestados indicaron que tenían un enfoque más oficial de la evaluación. Los organismos reguladores del Brasil y la República Checa, por ejemplo, cuentan con dependencias especializadas para evaluar la eficacia de las actividades de defensa de la competencia en los medios de difusión, y la República Checa recurre a una empresa especializada para llevar a cabo un análisis anual de la cobertura mediática del organismo regulador y sus actividades. En Colombia, el organismo regulador trabaja con una agencia de publicidad que informa sobre la cobertura de sus campañas de promoción en los medios y también cuenta con una empresa de difusión que proporciona información actualizada mensual y permite ahorrar recursos gracias al uso de la prensa gratuita. Todos los instrumentos de medición se comunican al personal directivo superior y permiten mejorar la adopción de decisiones. El Departamento de Relaciones Públicas del Servicio Federal Antimonopolio de la Federación de Rusia hace un seguimiento diario de los medios de difusión para buscar referencias al Servicio y cita la importancia de conocer la reacción pública a cualquier mensaje, decisión sobre un caso o propuesta del organismo regulador acerca del desarrollo de los mercados de productos. El Organismo Regulador de la Competencia de Suecia también recopila información diaria de los medios y las empresas y su Director General recibe exposiciones semanales con una evaluación cualitativa, y en cierta medida cuantitativa, de la repercusión de sus actividades en los medios. El Organismo Regulador da especial importancia a los editoriales y artículos de opinión o las declaraciones de políticos y personalidades destacadas de sindicatos y organizaciones. A continuación se exponen otros dos estudios de casos:

- a) **Polonia.** La Oficina de la Competencia y la Protección del Consumidor evalúa la eficacia de sus actividades vigilando las estadísticas en la Web y los datos relativos a las visitas al sitio web, siguiendo el número de comunicados de prensa sobre una cuestión determinada y, en algunos casos, encargando investigaciones sociales, por ejemplo para determinar el grado de conocimiento en las empresas de Polonia del programa de indulgencia, el derecho de la competencia y los principios de la concesión de ayudas estatales.

- b) **Ucrania.** La oficina de prensa del Comité Antimonopolio envía por correo electrónico las noticias destacadas en el sitio web oficial a diarios, revistas, otros medios impresos, canales de televisión y emisoras de radio, agencias de noticias, ONG y asociaciones cuyas actividades guardan relación con el Comité, así como a medios de difusión regionales, municipales y locales, a fin de llegar a un público lo más amplio posible.

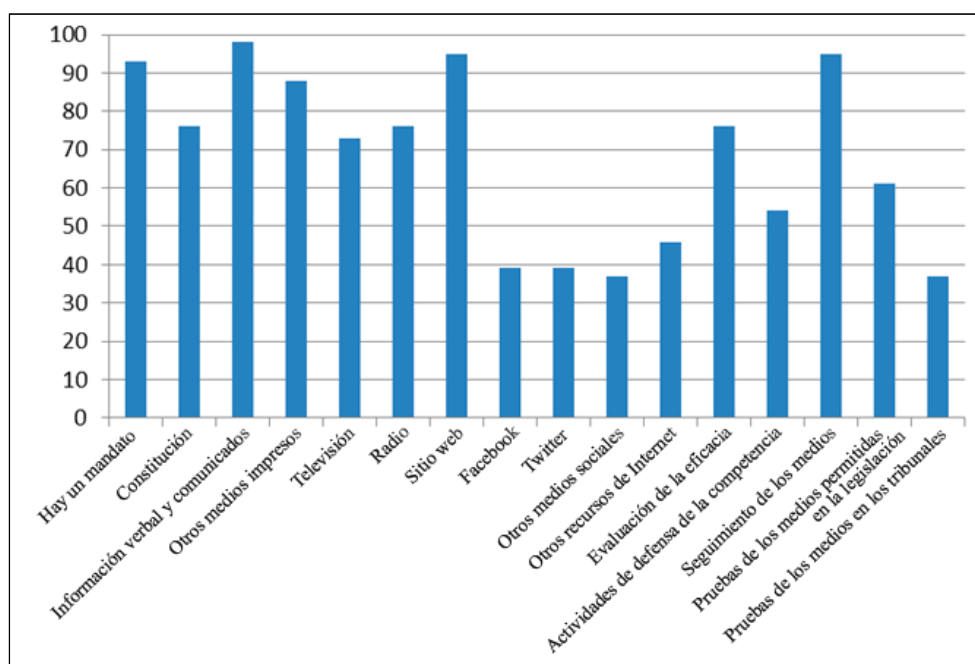
44. Los tipos de seguimiento descritos en los estudios de casos permiten a los organismos reguladores tener en cuenta la opinión de los medios de difusión y las empresas y vigilar de cerca las publicaciones negativas en los medios para reaccionar en consecuencia.

5. Encuesta de la UNCTAD sobre las prácticas de defensa de la competencia y los medios de difusión

45. En el presente capítulo se ofrece un breve resumen de las 43 respuestas enviadas por organismos reguladores de la competencia a la encuesta de la UNCTAD.

46. El gráfico 1 muestra que, en promedio, más del 90% de los informantes tienen un mandato de defensa de la competencia, utilizan conferencias y comunicados de prensa para comunicarse a través de los medios de difusión, cuentan con un sitio web para sus actividades de defensa de la competencia y hacen un seguimiento de los medios para detectar las vulneraciones del derecho de la competencia.

Gráfico1: Actividades de defensa de la competencia y medios de difusión
(Porcentaje de respuestas positivas)



Nota: Hay un mandato se refiere a los organismos que tienen un mandato de defensa de la competencia; Constitución se refiere a los organismos que tienen un mandato consagrado en su constitución; Información verbal y comunicados se refiere a los organismos que utilizan entrevistas, comunicados de prensa y conferencias; Otros medios impresos se refiere a los organismos que utilizan otros medios impresos; Televisión, Radio, Sitio web, Facebook, Twitter y Otros medios sociales se refieren a los organismos que utilizan esos medios en el marco de una estrategia de comunicación; Otros recursos de Internet se refiere a los organismos que utilizan otras fuentes basadas en Internet; Evaluación de la eficacia se refiere a los organismos que evalúan la eficacia de sus actividades de defensa de la competencia; Seguimiento de los medios se refiere a los organismos que hacen un seguimiento de los medios de difusión para detectar violaciones del derecho de la competencia; Pruebas de los medios permitidas en la legislación se refiere a los organismos de jurisdicciones cuya legislación permite el uso de pruebas encontradas en los medios de difusión; y Pruebas de los medios en los tribunales se refiere a los organismos que han utilizado pruebas encontradas en los medios de difusión en los tribunales.

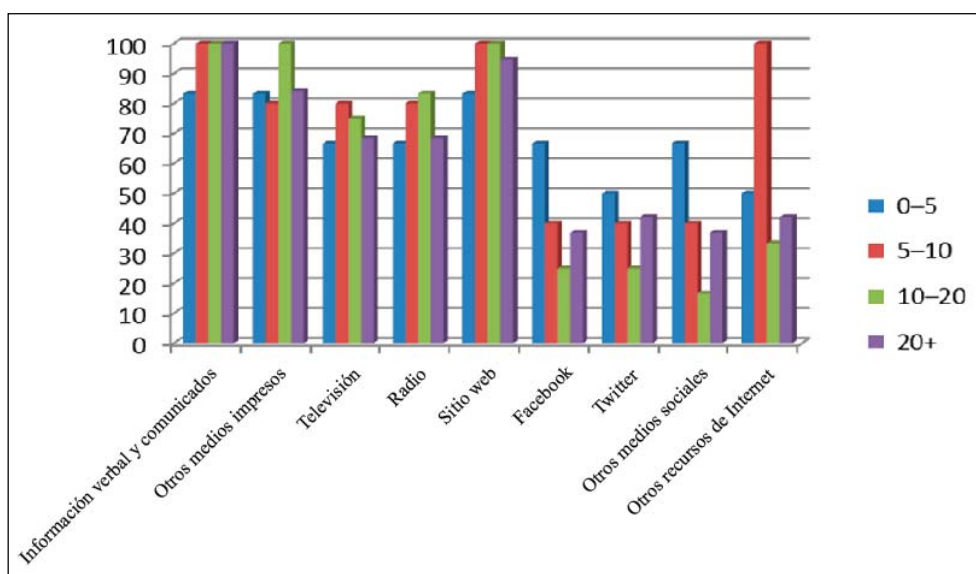
47. Una gran mayoría de los informantes (entre el 70% y el 80%) tienen un mandato constitucional de defensa de la competencia, utilizan la televisión y la radio para realizar campañas de defensa y cuentan con mecanismos para evaluar las actividades de ese tipo efectuadas a través de los medios de difusión. La utilización de los medios sociales no es tan generalizada; entre el 30% y el 40% de los organismos reguladores de la competencia utilizan medios sociales como Facebook, Twitter y otros sitios. En aproximadamente dos terceras partes de las jurisdicciones (el 60%), la ley permite la utilización de pruebas encontradas en los medios de difusión, y alrededor de un tercio de los que respondieron a la encuesta (el 37%) han utilizado pruebas obtenidas en los medios en procesos judiciales.

48. Aproximadamente la mitad de los informantes (el 53%) conocían su asignación presupuestaria para actividades de defensa de la competencia; en promedio, esa asignación es relativamente reducida, con una mediana del 3,7% para actividades de defensa de la competencia en general y una mediana del 1,2% para actividades específicas en los medios de difusión. Hay grandes diferencias regionales en la mediana de la proporción del presupuesto destinada a actividades de defensa de la competencia: un 3% en África, un 8% en América del Sur y Central y un 5,5% en los Estados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. En las asignaciones presupuestarias para actividades de defensa de la competencia en los medios de difusión la variación es pequeña; la mediana de las proporciones notificadas fue inferior al 1,5% en las cuatro regiones que presentaron información.

49. El gráfico 2 muestra que, en lo que respecta al uso de medios de difusión "antiguos" y de sitios web, todos los organismos reguladores de la competencia siguen una pauta similar, independientemente de su antigüedad: más del 80% utilizan la prensa y los medios de difusión impresos y tienen un sitio web, mientras que entre el 65% y el 80% recurren a campañas de televisión y radio. No obstante, en lo que se refiere a los medios sociales, entre el 50% y el 65% de los organismos jóvenes que respondieron indicaron que utilizaban Facebook, Twitter u otros sitios de medios sociales. Este dato es muy superior a las respuestas positivas de los organismos más antiguos y maduros, y puede indicar que la utilización de los medios sociales resulta más atractiva para los organismos más recientes, que están bajo la presión de tener que aumentar rápidamente su reconocimiento y obtener recursos en la forma más eficiente, eficaz y económica posible. Curiosamente, los organismos reguladores de antigüedad media (de 10 a 20 años) parecen utilizar relativamente poco los medios sociales (10% a 30%) en comparación con los organismos más antiguos y con los más recientes.

Gráfico 2: Utilización de los medios de difusión para la defensa de la competencia, por antigüedad del organismo regulador

(Porcentaje, por antigüedad del organismo)



50. El cuadro que figura a continuación muestra el perfil regional de los organismos que respondieron a la encuesta con respecto a la utilización de los medios de difusión para actividades de defensa de la competencia. Cabe observar que casi todos los organismos reguladores, con independencia de la región, realizan actividades en la prensa y la televisión. La radio se utiliza enormemente en Asia y el Pacífico (100%), África (88,9%) y Europa Occidental y América del Norte (75%), pero mucho menos en las economías en transición de Europa y en América Central y del Sur (58,3% y 62,5%, respectivamente). En cuanto a los medios sociales, es significativo que las tasas de utilización por los organismos reguladores se sitúen en gran medida por debajo del 40%, salvo en África, donde los organismos utilizan ampliamente Facebook (77,8%) y Twitter (66,7%). Esto puede sustentar la idea de que los nuevos medios sociales podrían convertirse en una alternativa a los medios de difusión tradicionales más costosos en lo que respecta a la cobertura y el acceso, en particular entre los organismos reguladores de reciente creación o con menos recursos.

Uso relativo de los medios de difusión para la defensa de la competencia, por región

	África	América Central y América del Sur	Asia y el Pacífico	Economías en transición de Europa	Europa Occidental y América del Norte
Entrevistas, comunicados de prensa, conferencias	88,9	100	100	100	100
Otros medios impresos	66,7	100	100	83,3	87,5
Televisión	88,9	100	100	100	100
Radio	88,9	62,5	100	58,3	75
Sitio web	88,9	100	100	100	87,5
Facebook	77,8	25	33,3	16,7	37,5
Twitter	66,7	25	16,7	33,3	37,5
Otros medios sociales	44,4	25	50	25	37,5
Otros recursos de Internet	55,6	50	33,3	25	75

6. Preguntas para el debate

51. Las cuestiones que se proponen para el debate son las siguientes:

- a) ¿Cómo deberían proceder los organismos reguladores de la competencia de reciente creación para elaborar estrategias de defensa de la competencia a través de los medios de difusión? ¿Deben establecerse criterios para dar prioridad a los sectores de interés en la asignación de recursos?
- b) ¿Qué lecciones pueden aprender los países con una legislación reciente en materia de competencia de aquellos que tienen una cultura de defensa de la competencia bien establecida? ¿Qué debería tenerse en cuenta en el proceso de adaptación?
- c) ¿Qué asistencia para el fomento de la capacidad debe ofrecerse a los interesados para que realicen actividades de defensa de la competencia eficaces en los medios de difusión?
- d) En los casos en que hay problemas de libertad de prensa y libertad política, ¿cómo debe abordarse la defensa de la competencia?
- e) ¿Cuáles serían las mejores modalidades de cooperación internacional en las actividades de defensa de la competencia en general y a través de los medios de difusión en particular?