

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2014)3

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

24-Jul-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

-- Solicitud de contribuciones a los países --

16-17 de septiembre 2014, Montevideo, Uruguay

Se hace circular el documento adjunto para la preparación del debate que tendrá lugar durante la Sesión III del Foro Latinoamericano de Competencia los días 16 y 17 de septiembre de 2014 en Uruguay. Las contribuciones por escrito para dicha sesión deberán llegar a la Secretaría el 21 de agosto de 2014 a más tardar. Les agradeceríamos que avisaran antes del 28 de julio de 2014 si tienen la intención de presentar una contribución.

Contacto: Ania Thiemann, Global Relations Manager, OECD Competition Division,
Tel: +33 1 45 24 98 87, Correo electrónico: Ania.Thiemann@oecd.org.

JT03360685

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)3
Unclassified

Spanish - Or. English

FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA



12º 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

SOLICITUD DE CONTRIBUCIONES A LOS PAÍSES

Introducción

1. Esta solicitud de contribuciones se distribuye en preparación de la discusión que se llevará a cabo en la Sesión III del Foro Latinoamericano de Competencia 2014. La sesión III se titula: **"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"** Usted está invitado a hacer una contribución por escrito para esta sesión.

2. En esta convocatoria de contribuciones identificamos algunos de los temas que se pueden abordar en sus contribuciones escritas y orales. Por favor tenga en cuenta que esta lista no es ni exhaustiva ni prescriptiva. Usted puede plantear libremente otras cuestiones pertinentes que reflejen sus experiencias del sector. Sírvase preparar una contribución concisa y sintética, aunque ignore algunas de las preguntas.

3. Para ayudar al BID y al Secretariado de la OCDE en la planificación de la sesión, por favor infórmenos antes del **28 de Julio de 2014** si tiene la intención de presentar una contribución. Las contribuciones en sí mismas deben ser enviadas por correo electrónico (como documento de Word en formato electrónico, 5 páginas como máximo en español o inglés) a Erica Agostinho [Erica.Agostinho@oecd.org] con copia a: Mario A. Umana [mariou@iadb.org] y Ania Thiemann [Ania.Thiemann@oecd.org] el **21 de Agosto de 2014** a más tardar. Las contribuciones de los países se distribuirán a los participantes a través de la página web del LACF (www.oecd.org/competition/latinamerica).

1. Antecedentes

4. La gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe han promulgado legislaciones relativas a la competencia en los últimos 20 años.¹ Existe una amplia literatura sobre el papel que debe

¹ En América Latina, sólo Guatemala no tiene una legislación sobre competencia. En el Caribe, hay una Comisión de competencia regional dependiente de la CARICOM, y en el plano nacional, Barbados y Jamaica tienen organismos de competencia en funciones. Trinidad y Tobago tiene una legislación, pero no un organismo en funciones. Belice, Surinam y los países de la OECD están trabajando en proyectos de legislación. Haití no cuenta con una legislación. Ver <http://www.caricomcompetitioncommission.com/en/competition/competition-authorities>.

jugar la Abogacía en favor de la competencia² en los trabajos ordinarios de los organismos de defensa de la competencia y las ventajas y limitaciones que implica. Resulta menos claro, sin embargo, el éxito de esta función de abogacía para incorporar los principios de las políticas de competencia en la instrumentación general de la política económica y en la manera en que actúan las instituciones de gobierno. No cabe duda de que, en su labor de abogacía, los organismos de defensa de la competencia pueden reaccionar a la presencia de barreras legales y regulatorias que causan distorsiones en los mercados, pero no hay datos claros sobre los resultados de estos esfuerzos y, en la mayoría de los casos, la defensa de la competencia se traduce en opiniones no vinculantes para la administración.

5. De acuerdo con las realidades de la economía política, los gobiernos están dispuestos a ceder ante la presencia de grupos de interés, y a menudo crean políticas industriales que contienen, por definición, la protección a los sectores y empresas que se encuentran en determinadas categorías (agricultura, servicios públicos, PYMEs, etc.).³ A pesar de que el perfil de las políticas de competencia es cada vez más importante en la región, en la mayoría de los casos, todavía es una Cenicienta esperando a ser invitada a la danza real.

2. Políticas predominantes de competencia⁴

6. No se tiene una idea clara sobre cómo se está utilizando o incorporando los principios de las políticas de competencia en la arquitectura global de la política económica de los países de la región. Unos pocos países utilizan políticas de competencia como una herramienta para mejorar las prácticas en materia de adquisiciones en el sector público, o como una política que puede ayudar a mejorar el poder adquisitivo de los pobres, o para aumentar la productividad del sector privado. El hecho es que la política de defensa de la competencia no es percibida por los encargados de formular políticas como un pilar fundamental de la política económica, ni como parte de la agenda política de la mayoría de los gobiernos⁵, lo cual se refleja, entre otras cosas, en el bajo perfil de los organismos de defensa de la competencia y sus escasos recursos presupuestarios. Por otra parte, las cuestiones de políticas de competencia no son generalmente un tema (al menos directamente) de la mayoría de las campañas políticas, a pesar del hecho de que el poder adquisitivo de un gran porcentaje de la población (especialmente la de ingresos más bajos) se ve afectado

² Por abogacía de la competencia se entiende comúnmente las acciones proactivas [por parte de la autoridad de la competencia] para generar políticas de gobierno que disminuyan las barreras a la importación, promuevan la desregulación y la liberalización del comercio y reduzcan al mínimo necesario la intervención del gobierno en el mercado. Véase Banco Mundial, OCDE: A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy, Capítulo 6, 93, 1998. Véase también OCDE: Competition Advocacy: Challenging for Developing Countries, disponible en: <http://www.oecd.org/daf/competition/prosecutionandlawenforcement/32033710.pdf>.

³ Véase TULCHIN, J, The political Economy of Regulation and Geopolitics of Regulatory Regimes, in COMPETITION POLICY, DEREGULATION, AND MODERNIZATION IN LATIN AMERICA (1999) sobre cómo "décadas de comportamientos proteccionistas, clientelistas, y contrarios a la libre competencia, surgidos de la prevalente intervención del estado, de la sustitución de importaciones... crearon una arraigada red de prácticas colusorias".

⁴ La incorporación de políticas de competencia es vital para el desarrollo. Ver <http://www.unctadxi.org/templates/NewsGroup.aspx?id=955>.

⁵ La liberalización de algunos servicios públicos y de la infraestructura en los últimos 30 años podría ser una excepción, en la que se observó cierta evolución a partir del monopolio y de la propiedad pública hacia la participación del sector privado. Véase BID, Competition Policy in Regulated Industries, 2002. La evolución de las políticas comerciales puede ser también otra área en la que se suelen considerar los principios de las políticas de competencia al definir el desarme arancelario y las barreras no arancelarias. Véase también YAMANE, Deregulation and Competition Law Enforcement in Japan: Administratively Guided Competition? Journal of World Competition 23 (3); 1421-192 (2000).

por distorsiones anticompetitivas en los bienes y servicios básicos⁶. Sin duda, el discurso político a menudo aborda la necesidad de reducir los precios de bienes y servicios de consumo, pero pocas veces aborda la necesidad de utilizar las políticas de competencia como una herramienta válida de los creadores de las políticas públicas.

7. El documento de información del BID ofrece algunas explicaciones posibles: i) Las políticas de competencia no siempre han sido capaces de explicar e identificar los beneficios concretos para los consumidores (que, a su vez, están menos organizados que otros grupos de interés); ii) los poderes legislativo y ejecutivo a menudo apoyan las políticas de competencia por razones equivocadas: un ataque ideológico a las grandes empresas y transnacionales, independientemente de su comportamiento, o como una manera de poner en práctica políticas en favor de las PYMEs para redistribuir la riqueza y la concentración económica; iii) hacer avanzar la jurisprudencia sobre competencia administrativa y judicial puede confundir a los consumidores y agentes económicos sobre qué conductas son contrarias o no a la competencia; y iv) los beneficios a corto plazo de la eficiencia del mercado que propugnan las políticas de defensa de la competencia pueden no estar siempre en línea con objetivos económicos de largo plazo (es decir: protección de la propiedad intelectual y necesidades de innovación, política industrial, etc.). Por otra parte, el sector privado es a menudo escéptico de sus beneficios y a veces incluso un virulento opositor en los casos en que percibe una amenaza al statu quo.

8. El documento de antecedentes del BID sostiene que en un momento en que los instrumentos tradicionales de política económica (políticas fiscales, monetarias y financieras) muestran limitaciones específicas para lograr los objetivos deseados de desarrollo económico, la integración de las políticas de competencia en la política económica global puede abrir puertas adicionales a los encargados de las políticas en América Latina y el Caribe que buscan la forma de impulsar el desarrollo económico y al mismo tiempo proteger la eficiencia del mercado y a los consumidores. De hecho, las políticas de competencia puede contribuir a: i) reducir los precios, con el consiguiente aumento del poder adquisitivo de los consumidores, especialmente el de aquellos con ingresos más bajos, ii) obtener ahorros fiscales al mejorar la competencia en los procesos de contratación pública, y iii) aumentar la productividad (competitividad) del sector privado aumentando las condiciones de rivalidad en el mercado nacional. Una abogacía de la competencia efectiva puede contribuir a eliminar las barreras jurídicas y normativas que impiden un normal funcionamiento de los mercados. La cuestión sigue siendo sin embargo cómo desarrollar e incorporar políticas de competencia y donde están los límites de la autoridad de competencia en este sentido. Los esfuerzos de integración no pueden limitarse a la elaboración de la propia ley. Está claro que las políticas de competencia son más amplias e incluyen todas las áreas que facilitan el funcionamiento eficiente de los mercados. El éxito en la incorporación de las políticas de defensa de la competencia puede estar también ligado a una adecuada comprensión de la economía política de cada país y región.

9. Por último, es importante reconocer que este reto no es exclusivo de América Latina y el Caribe. Otras economías en desarrollo fuera de América Latina han iniciado esa búsqueda.⁷

10. Se espera que las contribuciones de los países complementen la información sobre los antecedentes y conformarán la base para una mesa redonda sobre por qué y cómo pueden las políticas de competencia ser incorporadas en la formulación de la política económica de los países de América Latina y el Caribe.

11. El anexo identifica una serie de temas pertinentes para esta discusión.

⁶ Pueden encontrarse algunas excepciones en los debates sobre la privatización de los monopolios públicos o sobre la apertura de sectores a la competencia.

⁷ Ver MEHTA and AGARWAL, *Time for Functional Competition Policy and Law in India*: Mainstreaming competition principles into policy and legal framework is pro-development (2006), disponible en: www.cuts-international.org/pdf/compol.pdf.

ANEXO. PREGUNTAS CONSIDERAR EN LAS CONTRIBUCIONES DE LOS PAÍSES

Con el fin de permitir un debate tan útil como sea posible, le invitamos a las jurisdicciones asistentes a atender las siguientes preguntas:

1. Preguntas generales

1.1 *Sobre la incorporación de las políticas de defensa de la competencia en el sistema jurídico*

- ¿Están incluidos los principios de las políticas de competencia en el nivel constitucional? ¿Es esto necesario?
- ¿Hay otras leyes (aparte de las leyes de defensa de la competencia) que incorporen principios de competencia?
- ¿Hay algunos sectores excluidos totalmente de la regulación de la competencia en apego a la Constitución y/o a la ley?

1.2 *Sobre la relación entre el diseño institucional de los organismos de defensa de la competencia y la incorporación de las políticas de competencia*

- ¿Su institución trata con un gran número de áreas, como la de protección del consumidor o la de adquisiciones? Si es así, ¿contribuye este diseño institucional a incorporar principios de competencia en las distintas áreas?
- ¿Su institución tiene un departamento específico dedicado a la abogacía? Si es así, ¿qué porcentaje del personal de la institución trabaja en la abogacía? ¿Cuál es el porcentaje del presupuesto de la institución dedicado a actividades de abogacía?
- ¿Cuáles son los mecanismos que utiliza el organismo en materia de competencia para integrar las políticas de competencia y crear conciencia en la sociedad civil?
- ¿El organismo de competencia ha entablado acuerdos de cooperación con universidades nacionales para promover el estudio de las políticas de competencia? ¿Tiene el organismo de la competencia un programa de becas para ofrecer a los estudiantes oportunidades para trabajar en la institución?
- ¿Cómo puede un organismo equilibrar el papel de la abogacía hacia la integración de políticas de competencia con la necesidad de seguir siendo independiente del gobierno? ¿El arreglo institucional del organismo de competencia condiciona la función de la abogacía? (Por ejemplo, si el organismo es parte de un ministerio más importante o es una institución independiente)

2. Preguntas concretas pertinentes a la incorporación de políticas de competencia

- ¿Están presentes las políticas de competencia (o los principios de la competencia) en las estrategias nacionales de desarrollo, en las estrategias sectoriales, en los planes plurianuales del Gobierno, en los manifiestos de partidos políticos?
- ¿Están presentes las políticas de competencia (o los principios de competencia) en el discurso cotidiano de los responsables de la política económica (los Ministros de Economía, Comercio, Industria, Finanzas, los Jefes de los Bancos Centrales, etc.)? ¿Puede dar ejemplos?

- ¿Las opiniones de las autoridades de defensa de la competencia son obligatorias para los encargados de formular políticas?, por ejemplo, ¿algún miembro de la autoridad de competencia participa en la toma de decisiones políticas (por ejemplo: Corea)?
- ¿El gobierno desempeñan aún un papel de participante en el mercado en algún sector?
- Si es así, ¿hay excepciones desde la perspectiva de las políticas de competencia que sean aplicables al sector público?
- Si las hay, ¿qué ha ocurrido después de la que se completaron los procesos de privatización?
- ¿Los controles de precios son utilizados como una práctica habitual para reducir los comportamientos percibidos como anticompetitivos en algunos sectores?
- ¿Está influyendo la política comercial en las políticas de competencia? ¿Un mayor acceso a los mercados negociado en los acuerdos comerciales produce un aumento de la competencia en el mercado interno? ¿Una mejor protección de los derechos de propiedad intelectual (como se estipula en los acuerdos comerciales) representa una amenaza para la competencia? ¿Hay sectores conglomerados relacionados con esas industrias a los que se cobra un arancel de importación?
- ¿Está la política industrial en conflicto con los principios de la competencia? ¿Con las políticas de desarrollo de las PYME?
- ¿Qué actores deben participar en el proceso de integración? ¿Quién debe tener el liderazgo? ¿Cómo pueden influir en el proceso de toma de decisiones de la política económica?
- ¿Cuál es el papel que desempeña la defensa de la competencia su institución? ¿Cómo se compara en tiempo y recursos con la función de velar por el cumplimiento normativo y el control de fusiones? ¿Su legislación hace más eficaz al organismo de competencia en su función de abogacía? ¿Es capaz el organismo de emitir opiniones vinculantes? En los casos de "recomendaciones", ¿existe un historial de cumplimiento?
- ¿Los principios de la competencia que busca imponer la autoridad de competencia son similares a los observados por los reguladores de los sectores? ¿El organismo de competencia tienen competencia en los mercados regulados (en cuestiones relacionadas con la competencia)?
- ¿Los principios de la competencia están siendo aplicados en el ámbito de la contratación pública? ¿Su institución ha hecho cumplir casos de intento de fraude en licitaciones? ¿Su institución ha hecho abogacía de la competencia en el ámbito de la contratación pública? ¿Su institución ha prestado apoyo técnico a los organismos de compras del sector público para incluir principios de competencia en el proceso de licitación? ¿Hay historias de éxito?
- ¿Cuál es el papel que la información sobre la manera en que funcionan los mercados desempeña en la incorporación de políticas de competencia? ¿Qué tan exitosa es su institución en obtener información fiable sobre los mercados y las barreras? ¿Qué tan exitosa es su institución a la hora de explicar los beneficios de la competencia?
- ¿Hay datos fidedignos sobre el papel de las políticas de competencia en materia de reducción de la pobreza, control de la inflación, control del gasto público y productividad de la industria? ¿El gobierno o su institución han realizado algún estudio que se ponga en relación el crecimiento económico y la aplicación de políticas en materia de competencia (por ejemplo, en términos de crecimiento del PIB)?

- ¿Los bancos centrales tienen un papel válido en la promoción de la competencia?
- ¿Ve usted un conflicto entre las políticas de competencia y los objetivos económicos de largo plazo en el ámbito de la innovación, la política industrial, etc.? Si es así, ¿es esto parte de los obstáculos contra la incorporación de políticas de competencia?
- ¿Cómo puede ayudar la experiencia con la apertura de los mercados en el sector de las telecomunicaciones, la electricidad, y el transporte a documentar el caso de la incorporación de políticas de competencia?
- ¿Cuál debe ser el papel de las organizaciones multilaterales para apoyar la incorporación de políticas de competencia?