

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2015)2

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

15-Jul-2015

Spanish - Or. English

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

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

Sesión II: Midiendo el Impacto de la Abogacía de la Competencia en América Latina y el Caribe

-- Solicitud de contribuciones a los países --

23-24 de septiembre 2015, Montego Bay, Jamaica

Se hace circular el documento adjunto para la preparación del debate que tendrá lugar durante la Sesión II del Foro Latinoamericano de Competencia los días 23 y 24 de septiembre de 2015 en Jamaica. Las contribuciones por escrito para dicha sesión deberán llegar a la Secretaría el 17 de agosto de 2015 a más tardar. Les agradeceríamos que avisaran antes del 17 de julio de 2015 si tienen la intención de presentar una contribución.

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

JT03380184

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(2015)2
Unclassified

Spanish - Or. English

FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA



13^{er} Foro Latinoamericano de Competencia
23-24 de septiembre de 2015 • Montego Bay • Jamaica

Sesión II

Midiendo el Impacto de la Abogacía de la Competencia en América Latina y el Caribe

SOLICITUD DE CONTRIBUCIONES A LOS PAÍSES

1. Introducción

1. Esta solicitud de contribuciones se hace circular en preparación para el debate que tendrá lugar en la Sesión II del Foro Latinoamericano de Competencia 2015. La Sesión II se titula: "**Midiendo el Impacto de la Abogacía de la competencia en los países de América Latina y el Caribe**". Por este medio los invitamos a hacer una contribución escrita para esta sesión.

2. En la presente convocatoria de contribuciones se identifican algunos temas que ustedes tal vez quisieran abordar en sus contribuciones escritas y orales. Por favor tomen en cuenta que esta lista no es ni prescriptiva ni exhaustiva. En este marco, siéntase libres de plantear otras cuestiones relevantes que reflejen sus experiencias del sector. Por favor, preparen una contribución concisa y sintética, incluso si eso ignora algunas de las preguntas.

3. Para ayudar al BID y la Secretaría de la OCDE en la planificación de la sesión, por favor infórmenos antes del **17 de julio de 2015**, si tienen la intención de enviar alguna contribución. Las contribuciones deberán enviarse por correo electrónico (como un documento de Word en formato electrónico, 5 páginas como máximo en español o en Inglés) a Angelique Servin (angelique.servin@oecd.org) con copia a: Mario A. Umaña (mariou@BID.org) y Ania Thiemann (ania.Thiemann@oecd.org) el **17 de agosto de 2015** a más tardar. Las contribuciones de los países se distribuirán a los participantes a través de la página web LACF (www.oecd.org/competition/latinamerica y www.lacf2015jamaica.com).

2. Antecedentes

4. Durante el LACF 2014, empezamos la discusión sobre la integración (*mainstreaming*) de la política de competencia a las políticas públicas. En la sesión de Abogacía, los panelistas y los participantes identificaron la necesidad de obtener mejores indicadores de la labor de promoción con el fin de mejorar la integración de la perspectiva de la política de competencia en la agenda económica del gobierno. Como se dijo el año pasado, existe una amplia literatura disponible sobre el papel que la promoción de la competencia debe jugar en el trabajo ordinario de los organismos de competencia y los beneficios y limitaciones del mismo, pero hay mucho menos investigación y estudios disponibles sobre la forma de medir el éxito / impacto global de esta función de promoción.

3. Midiendo la Abogacía de la Competencia¹.

5. La mayor parte de la atención diaria (y presupuesto) de las Autoridades de Competencia se centra en la aplicación de sus respectivas leyes de competencia (*enforcement*). Esto es particularmente cierto para los países con agencias de competencia más maduras². Las Agencias más jóvenes, por el contrario, son propensas a enfocar su trabajo inicial en acciones de abogacía, porque las barreras legales y reglamentarias a la entrada (y salida) son normalmente percibidas como más frecuentes en países con una menor cultura y experiencia de competencia. A pesar de que algunas de las agencias más experimentadas han avanzado en la medición del impacto de su trabajo como parte de un esfuerzo para aumentar la rendición de cuentas, la transparencia y la calidad de la gestión, esto se hace sobre todo para el lado de sancionatorio de la ley y no para las acciones de abogacía.

6. La verdad es que aunque la competencia es a menudo exaltada en el debate público general como un objetivo de política encomiable, es combatida en forma privada por diversos grupos de interés (es decir: los grupos de presión, sindicatos, asociaciones de comercio), los operadores tradicionales (*incumbents*), e incluso por agencias gubernamentales que fueron creadas para administrar estas barreras. La batalla para mejorar la competencia está lejos de terminar y la abogacía es un arma esencial, pero la falta de mecanismos de medición resulta ser una limitación sustantiva.

7. En efecto, en el centro de la batalla para ganar la estrategia de abogacía, las agencias se encuentran con dificultades para medir la efectividad de las acciones, y el impacto en los bolsillos de los consumidores. Algunos líderes académicos han criticado la falta de herramientas adecuadas.³

¹ Por abogacía de la competencia se entiende comúnmente el conjunto de acciones proactivas [por parte de la Autoridad de Competencia] para promover políticas gubernamentales que reduzcan las barreras a la entrada, promuevan la desregulación y liberalización del comercio, y minimicen la intervención innecesaria del gobierno en el mercado. Véase Banco Mundial y OCDE: Un marco para el Diseño e Implementación de Derecho de la Competencia y Política, capítulo 6, p 93, 1998. Véase también OCDE: Abogacía de la competencia: Desafío para los países en desarrollo, disponible en <http://www.oecd.org/daf/competition/prosecutionandlawenforcement/32033710.pdf>.

² Aunque agencias como la FTC de los EE.UU han permanecido activas en el tema de abogacía de la competencia, existe la tentación de pensar que el debate intelectual ya finalizó. Ver: Stucke, Maurice E. (2012) "Better Competition Advocacy," St. John's Law Review: Vol. 82: Iss. 3, Article 7. Disponible en: <http://scholarship.law.stjohns.edu/lawreview/vol82/iss3/7>.

³ Ver Michael Porter, Competition and Antitrust: A Productivity-Based Approach, en: UNIQUE VALUE: COMPETITION BASED ON INNOVATION: CREATING UNIQUE VALUE FOR ANTITRUST, THE ECONOMY, EDUCATION AND BEYOND 154, 160 (Charles D. Weller ed., 2004), disponible en: <http://www.isc.hbs.edu/053002antitrust.pdf> : "las herramientas para medir el impacto de la competencia son a menudo controversiales. Muy a menudo, la discusión entre el sector privado y el gobierno en procesos sobre violaciones a la ley de competencia se enfoca en temas oscuros como los HHI, erosionando

8. La nota técnica del BID ofrecerá algunas ideas sobre cómo mejorar las métricas en estas áreas: i) los conceptos y definiciones de la política de la competencia importan para la adecuada abogacía: La política de competencia puede no ser completamente neutral o estar inoculada de otras políticas. Miembros de la ICN han considerado desde hace mucho tiempo que el obstáculo más importante para su trabajo de abogacía surge de los distintos objetivos y opiniones sostenidas por otras Autoridades Gubernamentales⁴. Si los objetivos de la política se definen de forma muy amplia o sin bien se limitan exclusivamente al bienestar económico, podemos medir con eficacia el impacto? ii) Es necesario tener líneas de base adecuadas: Los estudios sectoriales que identifican barreras legales contrarias a la competencia deben medir el impacto económico actual y pasado en la sociedad y los consumidores⁵; iii) La econometría, la teoría de juegos y la existencia de datos confiables son clave para evaluar y proyectar el impacto económico: Puede ser necesario un análisis más complejo cuando las barreras no se limitan a un sector en particular (y por lo tanto no forman parte de los estudios sectoriales tradicionales), pero afectan a todos los sectores e industrias y están presentes en el clima de negocios en general. Por otra parte, el modelo económico utilizado afectará a los resultados: es mucho más difícil predecir los resultados de la competencia en estos mercados dinámicos que bajo los modelos de equilibrio de la teoría económica neoclásica⁶; iv) La audiencia importa: Se necesita una mejor comprensión de la economía política para guiar la forma en que la eficacia de la abogacía es medida. Las agencias de competencia deben tener claro el objetivo / meta general de las acciones de abogacía, incluyendo quiénes van a ser afectados si la barrera específica se levanta, con el fin de ajustar las herramientas métricas en lo que corresponda, reconociendo que las acciones de abogacía se relacionan más con la implementación de la *política* de competencia que con la aplicación de la *ley*⁷, y v) Difundiendo adecuadamente el mensaje: Las agencias necesitan repensar los métodos para implementar acciones de abogacía: seminarios o talleres tradicionales? ; ¿cuál es el papel de los medios de comunicación social, conferencias de prensa, o la estrategia de relaciones públicas?

9. Se espera que las contribuciones de los países complementen la nota técnica y servir de base para una mesa redonda sobre cómo mejorar las métricas de la abogacía exitosa. Animamos a todas las agencias, jóvenes y menos jóvenes, para que nos envíen sus historias relevantes y así contribuir a la discusión.

10. El anexo identifica una serie de temas relevantes para esta discusión. La lista es sólo informativa, pero no debe limitar el debate ni las contribuciones.

la legitimidad de la ley de competencia con el sector privado. Por enfocarse mucho en la estrechamente concebida teoría del bienestar de los consumidores, el análisis de la ley y política de competencia puede estar dejando por fuera algunos de los beneficios más importantes de la competencia para la sociedad. La Política y Legislación de Competencia no está cumpliendo con su promesa de disuadir comportamientos que no son de beneficio de la sociedad.

⁴ ICN, GRUPO DE TRABAJO DE ABOGACIA DE LA COMPETENCIA, Informe sobre Abogacía de la competencia. P 25 (2002), disponible en: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/OutreachToolkit/media/assets/resources/advocacy-report.pdf>

⁵ Sin duda, uno de los principales retos de los estudios sectoriales es entender las causalidades correctas; de lo contrario, la evaluación sobre el impacto económico puede ser completamente errónea. La disponibilidad de datos fiables puede ser una de las principales limitaciones para tener análisis económicos sólidos.

⁶ Véase Stucke, op cit, supra nota 2, p 981.

⁷ Ibid, p 1000.

ANEXO. PREGUNTAS PARA CONSIDERAR EN LAS CONTRIBUCIONES DE LOS PAÍSES

1. En la definición de políticas de competencia:

- ¿Importa la definición de competencia para medir el éxito de abogacía?

2. En relación con líneas de base / Estudios sectoriales:

- ¿Qué tan exitosa ha sido su agencia en la identificación de barreras a la competencia a través de estudios económicos sectoriales?
- En caso de que se hayan eliminado subsecuentemente las barreras, ha sido capaz la agencia de medir el impacto de una manera ex post?
- ¿Coincidió el análisis ex post con las proyecciones previas?

3. Sobre el uso de instrumentos económicos:

- Ha sido capaz su agencia de utilizar modelos econométricos sofisticados, o la teoría de juegos para actividades de abogacía como estudios sectoriales u otros estudios económicos?
- Se asume la competencia perfecta (single equilibrium) en los estudios?
- ¿Cómo atiende su agencia el problema de la escasez o inexistencia de datos?

4. En relación con la audiencia de la Abogacía de la Competencia y las opciones de difusión:

- ¿Es la economía política una consideración en la abogacía? ¿Varia el mensaje en función de la audiencia?
- ¿Qué ha hecho su agencia con el fin de traducir análisis económico complejo en mensajes sencillos para los políticos y el público en general?
- ¿Qué métodos de abogacía han tenido más éxito?
- Los problemas de competencia en el sector de los medios de comunicación social obstaculizan el esfuerzo de difundir las acciones mismas de abogacía?