

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2015)3

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

19-Aug-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

-- Contribución de CARICOM --

23-24 de septiembre 2015, Montego Bay, Jamaica

Se hace circular el documento adjunto elaborado por CARICOM PARA SU DEBATE en la Sesión II del Foro Latinoamericano de Competencia que se llevará a cabo los días 23 y 24 de septiembre de 2015 en Jamaica.

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

JT03380883

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)3
Unclassified

Spanish - Or. English

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

-- CONTRIBUCIÓN DE CARICOM --

1. Introducción

1. La Comisión de Competencia de la CARICOM (la Comisión) fue establecida en 2008 en aplicación del artículo 171 del Tratado de Chaguaramas Revisado (RTC)¹, y es una de las principales instituciones creadas en apoyo del Mercado Único y la Economía de la CARICOM (MUEC)². En el marco del Mercado Único se han otorgado a la Comisión los siguientes mandatos: aplicar las normas de la competencia en relación con las prácticas transfronterizas empresariales contrarias a la competencia; promover y proteger la competencia en la Comunidad; y por último, coordinar la implantación de la Política de competencia de la Comunidad.

2. Desde su puesta en marcha, la Comisión se ha esforzado por dotar a la región de una vigorosa cultura de competencia. Su acción se ha centrado sobre todo en una serie de medidas encaminadas a la promoción de la misma. De acuerdo con lo que la Red Internacional de la Competencia (RIC) ha establecido como actividades propias del área de la promoción de la competencia, la Comisión ha realizado hasta el momento las siguientes acciones, todas ellas en el marco del MUEC:

- Realización de seminarios en diferentes Estados Miembros del MUEC dirigidos a instruir a las empresas privadas, a las asociaciones de empresas y a los funcionarios públicos acerca de los siguientes aspectos: la importancia de las leyes y políticas de competencia, tanto desde una perspectiva nacional como regional; el Reglamento de la Comisión (2011); y pilares concretos de

¹ El Tratado de Chaguaramas Revisado (RTC), que entró en vigor en 2001, fue uno de los cambios acordados con el fin de reflejar las nuevas estructuras comunitarias y para la transición del Mercado Común a un Mercado Único y Economía de la CARICOM.

² El Mercado Único y la Economía de la CARICOM (MUEC) pretende beneficiar a los pueblos de la región brindándoles más y mejores oportunidades para producir y vender sus bienes y servicios y para atraer inversiones. El MUEC va a crear un gran mercado entre todos los Estados Miembros participantes. Se trata de los siguientes países: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.

las leyes de competencia, como el abuso de la posición de dominio y los acuerdos y prácticas concertadas.

- Publicación, en la página web del organismo y en periódicos de tirada nacional, de artículos sobre cuestiones relativas a las leyes y políticas de competencia.
- Realización y publicación de investigaciones económicas y de mercado encaminadas a destacar los beneficios de la competencia.
- Realización de acciones educativas dirigidas a los funcionarios de Justicia del MUEC acerca de las leyes y políticas de competencia. Estas medidas han sido expresamente reconocidas por el programa Trade.Com de la ACP/UE en 2010 como “buena práctica” y como modelo a seguir por otras regiones de África, el Caribe y el Pacífico (ACP).
- Prestación de asistencia técnica a Guyana, Surinam, Belice y a la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) en apoyo de las medidas de aprobación de sus respectivas leyes de competencia y protección a los consumidores y de cara a la puesta en marcha de sus autoridades nacionales de competencia.
- Prestación de formación al personal y a los comisarios de las autoridades nacionales de competencia de Guyana y de Trinidad y Tobago acerca de las técnicas utilizadas en la aplicación de las leyes de competencia.

3. Aunque la Comisión dispone de un sólido programa de promoción de la competencia, ha de enfrentarse a diferentes retos en lo relativo a la cuantificación de los efectos de sus acciones formativas y de sensibilización. El presente documento expone varios de estos desafíos, a la vez que presenta las estrategias aplicadas por la Comisión para hacer frente a estas dificultades.

2. Definición de Política de competencia y cuantificación de la Promoción de la competencia

4. La definición amplia de Política de competencia (eliminando de ella lo relativo a la imposición de su cumplimiento) constituye un desafío para muchos organismos de defensa de la competencia que pretenden atribuir un valor numérico que cuantifique la efectividad de sus actividades de promoción. En vista de ello, la Comisión ha intentado evaluar este ámbito de su labor principalmente a través de mediciones categóricas – y más específicamente, recurriendo a variables ordinales de medición, como “escaso”, “medio”, y “elevado” - para estimar el impacto de sus actividades de promoción. La clasificación de estas actividades es posible gracias a las respuestas y comentarios procedentes de las audiencias destinatarias y a otras actividades de cuantificación que realiza la Comisión, y que se tratan más detalladamente en las siguientes secciones.

5. En el **Cuadro 1** se muestra un ejemplo de posible utilización de esas variables ordinales por los organismos de defensa de la competencia en la cuantificación de los efectos de sus acciones de promoción de la misma. Además de ello, podría sopesarse utilizar a largo plazo el asignar valores numéricos (o rangos de valores) que representarían esas variables ordinales. En última instancia, ello permitiría a los organismos nacionales de competencia elaborar una serie de “Indicadores de Promoción de la competencia” que faciliten las investigaciones empíricas o las comparaciones entre los distintos programas de promoción de la competencia aplicados por los diversos organismos.

Cuadro 1: Ejemplo de evaluación de actividades de promoción mediante el uso de resultados ordinales

Actividades de promoción	Resultados ordinales		
	Escaso	Medio	Elevado
Formación dirigida al personal de Justicia			X
Formación dirigida a los funcionarios		X	
Investigaciones económicas sobre las leyes y políticas de competencia		X	
Artículos en periódicos sobre las leyes y políticas de competencia			X
Estudios de referencia	X		

3. Estudios de referencia/sectoriales

6. En razón de diversas dificultades en materia de recursos, no son muchos los estudios de referencia o sectoriales que ha realizado la Comisión y que abarquen en su totalidad a la región del MUEC. Por ello, la estrategia empleada hasta ahora ha consistido en la realización, o la búsqueda de colaboraciones con las autoridades nacionales de competencia para la realización, de estudios de referencia en Estados Miembros concretos del MUEC. No obstante, los estudios realizados hasta ahora han logrado identificar obstáculos significativos a la competencia.

7. Un buen ejemplo de estudio de referencia realizado por la Comisión es un análisis del sector de la telefonía móvil en Surinam. El estudio destacaba una serie de recomendaciones dirigidas al gobierno del país que, en opinión de la Comisión, podían ayudar a mejorar el entorno de competencia en el sector. No obstante, si bien el gobierno de Surinam ha tomado buena nota de estas recomendaciones, sigue pendiente una acción conforme a las mismas. Ello pone de relieve la necesidad de un mayor compromiso político por parte de los gobiernos, así como de unas actividades de promoción dirigidas más específicamente a los principales responsables de la toma de decisiones de las instancias públicas del MUEC, todo ello con el objetivo de ayudarles a la efectiva adopción de una cultura de competencia.

4. Uso de herramientas económicas para estudios sectoriales

8. En el marco de su programa investigación actualmente en marcha, uno de los sectores del MUEC a los que la Comisión ha seguido prestando especial atención es el de las telecomunicaciones. Esto se debe sobre todo a que en la década anterior, la relajación en muchos países de la región de las barreras de acceso al sector de la telefonía móvil ha traído consigo unas fuertes inversiones y la entrada de nuevos operadores en el mercado. En este sentido, la Comisión ha llevado a cabo estudios tanto de mercado como económicos con el fin de calibrar los efectos de la competencia en el sector de la telefonía móvil en todo el MUEC. El objetivo general de este estudio es recabar pruebas empíricas que aporten a la Comisión en el marco de su programa de actividades de promoción, en la región, de las ventajas de la competencia.

9. Uno de los problemas a que ha debido hacer frente la Comisión en la realización de sus análisis empíricos sobre el sector de la telefonía móvil en la región ha sido la ausencia, o en el mejor de los casos la escasez, de series cronológicas de datos - y más concretamente, de datos sobre precios - que permitan elaborar modelos econométricos detallados. Se ha constatado que, por la insuficiencia de datos procedentes de la región, muchos estudios sobre los efectos de la competencia en el sector de las telecomunicaciones realizados en el MUEC han necesitado recurrir a la comparación de estadísticas pre- y post-liberalización

de diversos indicadores, como las tasas de penetración o los niveles de inversión, por mencionar sólo unos pocos. Si bien estos estudios permiten recabar una información útil, los análisis pasan por alto el hecho de que otros factores distintos de la competencia pueden influir en los resultados del sector de las telecomunicaciones. En definitiva, la Comisión ha intentado, en su propio trabajo en esta materia, compensar este problema de escasez de series de datos utilizando, allí donde era pertinente, análisis de datos de panel, e igualmente recurriendo al uso de encuestas para analizar el sector de la telefonía móvil desde el punto de vista de las opiniones de los consumidores.

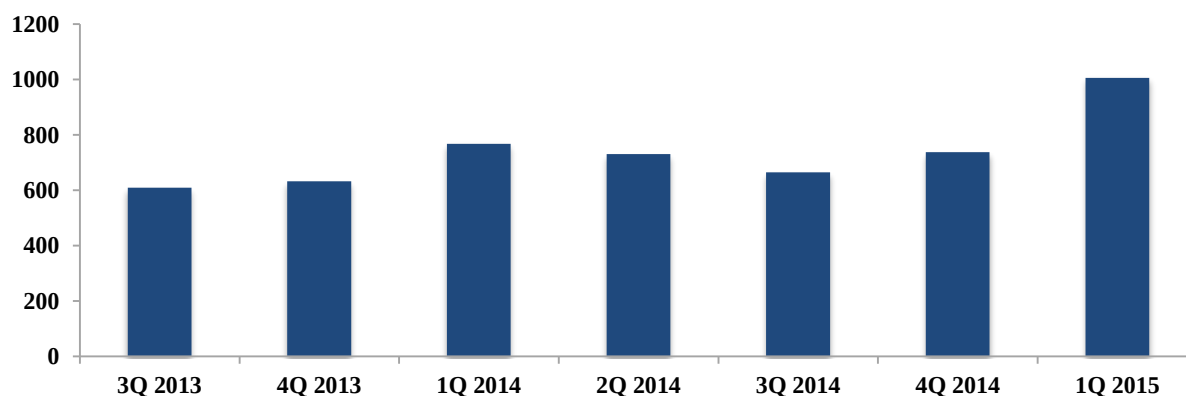
10. En lo referente a las entrevistas a consumidores, la Comisión ha observado que este método es especialmente útil. Dada la falta de un conjunto sólido de datos sobre el sector de la telefonía móvil, este método permite a la Comisión evaluar, a través de un contacto directo con el consumidor, el impacto de la competencia en el sector. Por ejemplo, el recurso a las entrevistas permite conocer la percepción de los consumidores sobre si se producen reducciones en los precios de las llamadas, si mejora la calidad de las llamadas o del servicio o si el mercado de terminales ofrece una mayor variedad o unos mejores precios.

5. Destinatarios de las actividades de Promoción de la competencia y posibles modalidades de prestación

5.1 Modalidades de prestación

11. Las dos principales modalidades de prestación a que recurre la Comisión para sus acciones de promoción de la competencia son la publicación de artículos y las sesiones formativas. En general, ha sido heterogéneo el grado de éxito alcanzado por la Comisión en su uso de ambas técnicas de concienciación sobre las leyes y políticas de competencia in el MUEC y sus ventajas. Por ejemplo, la publicación de artículos en prensa y en la página web de la entidad se ha revelado como más adecuada para llegar a un número más elevado de destinatarios y para generar mayor interés en el ámbito de las leyes y políticas de competencia que cuando se recurre a los talleres educativos. La Comisión exhibe, como medida del éxito de esta actividad, el número total de visitantes únicos a su página web que se registra cada trimestre, y que ha aumentado en un 65% desde que la misma entró en funcionamiento en julio de 2013. Aunque esta estadística no es un indicador perfecto por sí sola, nos permite ya una primera cuantificación bastante precisa del impacto de esta medida concreta de promoción de la competencia.

Gráfico I: Total de visitantes a la página web de la Comisión (por trimestres)



12. Por otra parte, las sesiones de formación o sensibilización permiten a la Comisión adaptar su servicio a las necesidades específicas de las partes interesadas destinatarias. En estos talleres, lo principal no es necesariamente el número de partes interesadas a las que se logra formar o concienciar, sino la calidad de las sesiones formativas mismas y la garantía de que cualquier pregunta que los participantes deseen plantear sobre las leyes y políticas de competencia reciben una respuesta adecuada.

13. Para conocer en qué medida es efectiva esta opción de prestación de sus servicios, la Comisión utiliza formularios de evaluación post-taller dirigidos a conocer si los participantes han comprendido en su totalidad los contenidos tratados en esas sesiones. No obstante, la Comisión está sopesando, de cara a los futuros talleres, realizar encuestas pre-taller para evaluar el nivel de comprensión de las partes interesadas con anterioridad a la realización del mismo, al objeto de que la información recabada en la evaluación post-taller sea más pertinente.

14. El uso por la Comisión de esta herramienta de encuestas pre-taller en Santa Lucía se ha considerado un éxito. Antes de su participación en un seminario sobre competencia en dicho Estado Miembro, la Comisión, en colaboración con el Departamento de Consumo del país, realizó una encuesta entre empresas del sector privado dirigida a evaluar su nivel de conocimiento sobre la materia. La encuesta tenía también por finalidad determinar sobre qué partes del derecho de la competencia estarían más interesadas en profundizar esas empresas. Los resultados de la misma constató el escaso nivel de conocimientos sobre las leyes y políticas de competencia entre la comunidad empresarial de Santa Lucía; así, el 69% de las empresas entrevistadas afirmaron que o bien no sabía acerca de las leyes y políticas de competencia o no estaban seguros de la materia sobre la que versa el derecho de la competencia. Las respuestas adicionales dadas en esas entrevistas revelaron que en realidad el número de empresas poco conocedoras de las leyes y políticas de competencia era más elevado (en torno a un 93%). La Comisión aprovechó las encuestas pre-seminario para afinar aún más el contenido de las presentaciones ofrecidas en el taller.

15. Gracias a ello, la Comisión pudo comparar los resultados de las encuestas con los comentarios formulados en la evaluación post-seminario, determinando así el impacto del seminario sobre competencia. Así, se asignó, como resultado del impacto de la promoción de la competencia en el seminario, la calificación de “elevado”.

5.2 Destinatarios de los talleres de formación o concienciación

16. Como ya se ha señalado, la Comisión ha celebrado directamente o ha participado en diferentes talleres de formación o concienciación acerca de las leyes y políticas de competencia en los diversos países miembros del MUEC. Generalmente, cada una de estas sesiones va dirigida a partes interesadas concretas. Por ello, la Comisión ha aprendido a lo largo de los años a adaptar su presentación con el fin de mejorar el grado de comprensión por parte de los destinatarios, centrándose en áreas de particular interés según los distintos grupos de interesados.

17. Un buen ejemplo del modo en que la Comisión organiza sus sesiones de concienciación es en las dirigidas a los funcionarios de Justicia. Quizá es más útil concienciar a este colectivo de interesados sobre la pertinencia de comprender los aspectos económicos de las leyes de competencia y el proceso que debe seguirse para evaluar las pruebas económicas presentadas, en lugar de hablar sobre los compromisos de los Estados Miembros en materia de derecho de competencia. Mientras aquel tema puede ser más pertinente para los funcionarios judiciales, al formar parte del proceso de aplicación de las leyes, este último tema quizás el más adecuado para los políticos o para los funcionarios.

5.3 *Destinatarios de los artículos sobre las leyes y políticas de competencia*

18. La Comisión tiene dos grupos principales de destinatarios para los artículos que elabora y publica acerca de las leyes y políticas de competencia: por un lado, el público en general; por otro lado, los encargados de la aplicación de las normas de competencia en el MUEC, como el mundo académico o el personal de las autoridades nacionales de competencia y de las entidades nacionales en materia de consumo. Los artículos escritos y publicados sobre derecho de la competencia en los distintos periódicos nacionales y en la página web dirigidos al público en general están concebidos para el lector medio, por lo que son de carácter menos técnico.

19. Alternativamente, la Comisión publica en su página web un informe trimestral que pretende ser una plataforma para el intercambio de artículos más técnicos en los que se expresan las opiniones principales sobre el desarrollo del derecho de competencia y la protección de los consumidores en el MUEC. En dicha publicación también aparecen las contribuciones que, con el fin de mejorar el conocimiento sobre el derecho de competencia en el MUEC, aportan las distintas autoridades nacionales en materia de competencia y de consumo de la región, presentando de este modo materiales inéditos e innovadores para la reflexión.

6. Conclusión

20. La promoción de la competencia sigue siendo uno de los elementos esenciales de la labor de la Comisión. En este sentido, es importante que los esfuerzos de la Comisión en esta área sean efectivos, teniendo en cuenta sobre todo lo limitado de sus recursos. Sólo es posible cuantificar su eficacia si se desarrollan y aplican técnicas capaces de medir el impacto de estas acciones de promoción de la competencia. Como organismo de competencia de reciente creación, la Comisión ha utilizado hasta ahora técnicas sencillas para superar el reto de cuantificar la efectividad de su labor de promoción de la competencia. Estas técnicas, aun adoleciendo de algunas deficiencias, son los cimientos sobre los que la Comisión podrá poner en marcha acciones más sólidas; no obstante, quizá sería conveniente que se elabore un marco común de buenas prácticas de cuantificación de las medidas de promoción que haga posible una armonización de esa evaluación, facilitando la comparación entre entidades de competencia. Quizá la RIC sea un foro adecuado para el debate sobre esta cuestión y para el diseño de futuras medidas.