



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
29 de abril de 2014
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de Comercio y Desarrollo

Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia

14º período de sesiones

Ginebra, 8 a 10 de julio de 2014

Tema 3 a) del programa provisional

**Consultas y conversaciones relativas a los exámenes entre
homólogos del derecho y la política de la competencia,
examen de la Ley tipo de defensa de la competencia y
estudios relacionados con las disposiciones del
Conjunto de Principios y Normas**

Los beneficios de la política de la competencia para los consumidores

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

El objetivo último tanto de la política de defensa de la competencia como de la de protección del consumidor es mejorar el bienestar de este. Ambas políticas tienen por objeto lograr que los mercados funcionen de manera eficaz y corregir sus deficiencias, pero ambas lo abordan desde perspectivas diferentes. La política de la competencia se centra en el lado de la oferta del mercado y con ella se pretende conseguir que los consumidores puedan elegir entre opciones adecuadas y asequibles, mientras que la política de protección del consumidor se centra en las cuestiones relativas al lado de la demanda y con ella se busca que los consumidores puedan ejercer de manera efectiva su capacidad de elegir.

En la presente nota se detalla como, mediante la aplicación de la ley y las actividades de promoción, la política de defensa de la competencia puede beneficiar a los consumidores y se ofrecen ejemplos de diversos países. Se examina la importancia de la coordinación y la coherencia de las políticas elaboradas por los organismos encargados de la defensa de la competencia, la protección del consumidor y el desarrollo normativo para obtener beneficios para los consumidores, incluso en lo que se refiere a la prestación de los servicios públicos en un período posterior a la liberalización. En la nota se abordan también

GE.14-50508 (S) 210514 230514



* 1 4 5 0 5 0 8 *

Se ruega reciclar



los costes asociados a los cambios de proveedor, la información asimétrica y la publicidad engañosa y se analiza de qué forma afectan esos factores al bienestar del consumidor y a la competencia. Por último, se señalan algunas formas de mejorar el empoderamiento de los consumidores.

Introducción

1. El objetivo último tanto de la política de defensa de la competencia como de la de protección del consumidor es mejorar el bienestar de este. Ambas políticas tienen por objeto lograr que los mercados funcionen de manera eficaz y corregir sus deficiencias, pero ambas lo abordan desde perspectivas diferentes. La política de la competencia se centra en el lado de la oferta del mercado y con ella se pretende conseguir que los consumidores puedan elegir entre opciones adecuadas y asequibles, mientras que la política de protección del consumidor se centra en las cuestiones relativas al lado de la demanda y con ella se busca que los consumidores puedan ejercer de manera efectiva su capacidad de elegir.

2. En la nota se detallan los beneficios que la política de la competencia aporta a los consumidores y se examina la forma en que las políticas de la competencia y de protección del consumidor interactúan entre sí, poniendo de relieve su naturaleza complementaria a la hora de fomentar la competencia y mejorar el bienestar del consumidor y presentando ejemplos. También se examinan las formas de potenciar las ventajas que la política de la competencia aporta a los consumidores. Se exponen casos monográficos de varios países que demuestran los beneficios que la política de la competencia tiene para los consumidores¹.

3. Como se afirma en la nota de la secretaría sobre política de la competencia y protección del consumidor, las *Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor* no contienen una definición del término "consumidor"². Si bien las leyes de protección del consumidor se aplican por lo general a las personas físicas en su entorno doméstico, en algunos países, como China, la India y Filipinas, esa protección abarca también a las personas físicas en cuanto que empresarios individuales o agricultores de subsistencia. La presente nota se centra en una definición más estricta del término "consumidor". Las políticas de defensa de los consumidores tienen por objeto mejorar la capacidad de estos para adoptar decisiones bien fundamentadas y proteger sus intereses estudiando las situaciones en que se produce un perjuicio al consumidor y adoptando medidas para reducirlo. El perjuicio del consumidor se define como la pérdida de bienestar económico en que incurren los consumidores cuando se ven inducidos a adquirir bienes y servicios que no habrían adquirido de otro modo o cuando pagan por esas compras un precio superior al que habrían pagado de haber estado mejor informados³.

I. Beneficios que la política de la competencia aporta a los consumidores

4. La política de la competencia tiene por objeto hacer que los mercados funcionen para los consumidores a través de unos elementos básicos: la aplicación de la ley y las actividades de promoción. La aplicación de la legislación sobre la competencia tiene por objeto reprimir las prácticas anticompetitivas que pueden derivarse de la adquisición o el ejercicio por las empresas de una posición de dominio en el mercado que genera un perjuicio del consumidor en forma de precios más altos, menor calidad, limitación de las

¹ Los casos monográficos que se exponen en la presente nota de antecedentes se han tomado de las contribuciones de los Estados miembros o de fuentes públicas, como se indica en las respectivas notas de pie de página.

² TD/B/C.I/EM/2.

³ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2010, *Guía de Políticas de Consumo*, 52, París.

opciones y falta de innovación. Mediante la vigilancia del cumplimiento de la ley se pretende evitar situaciones que conducirían a una merma de la competencia en los mercados, como puede ser el caso de fusiones que podrían afectar a la competencia. Una vigilancia eficaz del cumplimiento de la ley es importante no solo para sancionar las conductas anticompetitivas, sino también como elemento disuasorio de esas prácticas en el futuro. En el presente capítulo se muestran los beneficios que la política de la competencia aporta a los consumidores mediante la exposición de casos monográficos de varios países relativos a la vigilancia del cumplimiento de la legislación sobre la competencia y las actividades de promoción.

A. Vigilancia del cumplimiento de la legislación sobre la competencia

5. La aplicación de la legislación sobre la competencia beneficia a los consumidores al detectar y sancionar las prácticas anticompetitivas, incluida la creación de cárteles, el abuso de una posición dominante en el mercado, las fusiones sin control y la colusión en la licitación de adquisiciones públicas.

1. Cárteles

6. Los cárteles perjudican a los consumidores acordando los precios, limitando la producción o repartiéndose los mercados. Los cárteles también pueden incrementar los precios de forma significativa. Connor (2014) señala que el promedio del sobreprecio a largo plazo debido a todos los tipos de cárteles a lo largo de todos los períodos es del 23%⁴. La aplicación efectiva de la legislación contra los cárteles a menudo tiene efectos tangibles directos en forma de reducción de los precios en el mercado, como se señala en la nota de la secretaría sobre los efectos de los cárteles en los pobres con respecto al caso del cártel de la gasolina en el Brasil, donde los precios cayeron después de la redada realizada en el curso de la investigación⁵. Las investigaciones de los cárteles y las multas correspondientes tienen también un efecto disuasorio en los cárteles que no se han descubierto aún o que habrían podido formarse. Sin embargo, la aplicación efectiva de la ley no conlleva necesariamente una reducción inmediata de los precios en todos los casos. Con todo, la eliminación de los cárteles contribuye a aumentar la eficiencia del mercado y mejorar el bienestar del consumidor. A continuación se detallan tres casos monográficos que demuestran las ventajas que la lucha contra los cárteles aporta al consumidor.

7. El Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE), organismo de defensa de la competencia del Brasil, puso en marcha una investigación en respuesta a la denuncia presentada por el propietario de una panadería que había recibido amenazas de otras panaderías por vender pan a un precio inferior al de sus competidores. El organismo impuso multas por un total de 650.000 reales por fijar el precio del pan a las 18 panaderías y 19 personas que integraban el cártel en la ciudad de Sobradinho. Los consumidores se beneficiaron de esa investigación tanto por la reducción del precio como por el aumento de las opciones, ya que se recuperó la competencia entre las panaderías⁶.

8. En diciembre de 2008, la Fiscalía Nacional Económica, el organismo de defensa de la competencia de Chile, presentó una denuncia contra tres farmacias en la que les acusaba de llevar a cabo una acción concertada que había dado lugar al aumento del precio

⁴ J. M. Connor, de 2014, Price-fixing overcharges: Revised third edition. Puede consultarse en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2400780 (consultado el 22 de abril de 2014).

⁵ TD/B/C.I/CLP/24/Rev.1.

⁶ Contribución del Brasil a la mesa redonda de la UNCTAD sobre los beneficios que la política de la competencia aporta a los consumidores, 14º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia. Ginebra, 8 a 10 de julio de 2014.

de 222 medicamentos de venta con receta entre diciembre de 2007 y abril de 2008. El incremento medio del precio de venta era del 48%, lo que suponía un aumento del ingreso bruto de las farmacias de 50 millones de dólares de los Estados Unidos. En abril de 2009 se llegó a un acuerdo con una de las farmacias que admitió su participación en el cártel. En enero de 2012, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia impuso una multa de 19 millones de dólares a cada una de las otras dos cadenas de farmacias atendiendo a la gravedad de la conducta mostrada y la magnitud del daño causado, que había afectado a un importante número de consumidores. En septiembre de 2012, la Corte Suprema ratificó el fallo del Tribunal y declaró que se había puesto el interés económico por delante de la vida y la dignidad humanas y la salud de las personas. A raíz de ese fallo, el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) y diversas organizaciones de consumidores presentaron demandas civiles contra las tres farmacias que integraban el cártel, demandas que aún se están tramitando⁷. Ese ejemplo demuestra hasta qué punto los cárteles pueden acarrear un perjuicio financiero para los consumidores y demuestra que la intervención de los organismos de defensa de la competencia puede desencadenar la adopción de otras medidas por las organizaciones de consumidores para remediar la situación.

9. En Indonesia, el mercado de las telecomunicaciones, en particular el segmento del servicio de mensajes cortos, ya había sido motivo de preocupación desde el punto de vista de la competencia. Entre 1999 y 2004, solo podían enviarse mensajes cortos a través de un único operador, con una tarifa estándar fijada en 350 rupias por mensaje. No era posible la interconexión con las redes de otros operadores. Entre 2004 y 2007 entraron en el mercado nuevos operadores que introdujeron tarifas diferentes para los mensajes enviados dentro de la misma red (intrarred) y para los mensajes enviados a otras redes (extrarred). En 2007 otros tres nuevos operadores introdujeron la tarifa cero para los mensajes intrarred y una tarifa muy baja de 100 rupias para los mensajes extrarred. A raíz de una denuncia, la Comisión para la Supervisión de la Competencia Empresarial, el organismo de defensa de la competencia de Indonesia, determinó que algunos operadores habían convenido las tarifas para los mensajes extrarred en sus acuerdos de interconexión, con lo que se había establecido un acuerdo de fijación de precios para el período 2004-2008 en virtud del cual las tarifas para los mensajes extrarred no serían inferiores a 250 rupias por mensaje más la tarifa del proveedor de la red. El organismo condenó a seis operadores por establecer un cártel y estimó el perjuicio que se había causado a los consumidores en 2,8 billones de rupias. Como resultado de la intervención del organismo, las tarifas de los mensajes extrarred descendieron significativamente, hasta 100 o 150 rupias por mensaje, y se restauró la competencia en el mercado. Los operadores comenzaron a introducir nuevos productos y estrategias ventajosas para los consumidores. Un estudio realizado por el organismo en 2010 demostró que la decisión adoptada había supuesto un incremento del bienestar del consumidor durante el período 2007-2009 que podía cifrarse en 1,96 billones de rupias (el 0,0009% del producto nacional bruto real de Indonesia en 2009⁸).

⁷ Contribución del Brasil a la mesa redonda de la UNCTAD sobre los beneficios que la política de la competencia aporta a los consumidores, 14º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia. Ginebra, 8 a 10 de julio de 2014.

⁸ Universidad de Indonesia, Facultad de Económicas, Instituto de Investigación Económica y Social, 2011, estimación del impacto en el bienestar del consumidor de la competencia en el servicio de mensajes de texto, puede consultarse en http://www.aseancompetition.org/files/documents/content/articles_publications/94-competition-and-welfare_1379406757.pdf (consultado el 28 de febrero de 2014).

2. Abuso de una posición dominante en el mercado

10. En mercados altamente concentrados, las empresas dominantes pueden abusar de su situación excluyendo a sus competidores o explotando a los consumidores mediante la negativa a suministrar bienes o servicios, la imposición de la vinculación o el condicionamiento, el *dumping* de capacidad y la fijación de precios excesivos o de ruina. En el caso monográfico que se expone a continuación se muestra el efecto que tiene en los consumidores una actuación de aplicación de la ley contra un caso de abuso de posición dominante.

11. En 2010, la Comisión de la Competencia de Mauricio investigó un abuso de situación monopolística por parte de una empresa del sector de la fabricación de queso cheddar procesado en bloques y se determinó que la empresa había infringido la Ley de la Competencia de 2007 al ofrecer descuentos retroactivos en el precio de una marca concreta de queso cheddar procesado en bloque a cambio de obtener para sus productos un espacio más destacado en los anaqueles. La Comisión realizó una evaluación del impacto de su intervención y determinó que su decisión había facilitado la llegada de dos nuevas marcas, con lo que se incrementó la competencia en ese mercado y el precio del queso cheddar se redujo cerca del 14% en casi todos los supermercados de Mauricio. La Comisión calculó también el aumento del excedente del consumidor y determinó que el ahorro para los consumidores había sido de entre 8 millones y 39 millones de rupias en el período posterior a la intervención de mayo a agosto de 2011⁹.

12. Se menciona también como ejemplo la evaluación del impacto realizada para determinar los beneficios para el consumidor que suponía la competencia en el comercio al por menor en el Japón, que demostró que la eliminación de restricciones a la entrada de comercios minoristas a gran escala beneficiaba a los consumidores tanto por una mejora de calidad de servicio como por la reducción de los precios¹⁰. En el recuadro 1 se muestra un ejemplo de otro tipo de conducta abusiva.

Recuadro 1

Pakistán: Vinculación de la venta de computadoras portátiles con la prestación de servicios de enseñanza

Cuando la Universidad Bahria hizo obligatorio que todos los nuevos alumnos adquiriesen computadoras portátiles importadas por la propia Universidad, la Comisión de la Competencia del Pakistán investigó y decidió que esa práctica equivalía a la vinculación de la venta de computadoras portátiles con la prestación de servicios de enseñanza por la Universidad, que ya mantenía una posición dominante en el mercado de programas educativos en la zona de Islamabad. Además, no solo se limitaba a los estudiantes la posibilidad de elegir computadoras, sino que no se les informaba de la obligatoriedad de su adquisición en el momento de formalizar la matrícula, práctica que provocó una distorsión aún mayor de la competencia en el mercado de las computadoras portátiles. Por último, los alumnos que adquirieron computadoras portátiles mediante un programa de pago a plazos tuvieron que aceptar un préstamo con un tipo de interés del 12,65% y se encontraron en desventaja con respecto a los estudiantes que accedían a los mercados regionales, donde podían conseguirse préstamos para la enseñanza a un tipo de interés de entre el 0% y el 8%.

⁹ Comisión de la Competencia de Mauricio, 2011, Evaluation of CCM case: IBL consumer goods sales contracts with retail stores, puede consultarse en <http://www.ccm.mu/English/Documents/Investigations/INV001-EvaluationReport-Non-Confidential.pdf> (consultado el 13 de febrero de 2014).

¹⁰ T. Matsuura y M. Sunada, 2009, Measurement of the consumer benefit of competition in retail outlets, Instituto de Investigación en Economía, Comercio e Industria, puede consultarse en http://www.rieti.go.jp/en/publications/act_dp2009.html (consultado el 22 de abril de 2014).

A raíz de la investigación del organismo de defensa de la competencia, la Universidad aceptó reembolsar 10 millones de rupias a los alumnos que habían adquirido computadoras en el marco del programa de pago a plazos. La decisión benefició a los estudiantes actuales y futuros gracias a la reducción del tipo de interés y a la prohibición de esa práctica de vinculación.

Fuente: Contribución del Pakistán a la mesa redonda de la UNCTAD sobre los beneficios que la política de la competencia aporta a los consumidores, 14º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia. Ginebra, 8 a 10 de julio de 2014.

13. La fijación de precios excesivos constituye otra posible conducta abusiva. Las autoridades de defensa de la competencia raramente aplican la legislación específica contra la fijación de precios excesivos por las empresas dominantes a causa de las dificultades con que se tropieza en la práctica a la hora de determinar qué constituye un precio excesivo y los efectos de dichas prácticas. Sin embargo, las autoridades de China y Sudáfrica han abordado recientemente casos de fijación de precios excesivos. El organismo de defensa de la competencia de China impuso multas a empresas que disfrutaban de una posición de dominio por la fijación de precios excesivos en la venta de arena del río Guangdong, utilizada en importantes proyectos de infraestructura, y ordenó a esas empresas que, en un plazo de seis meses desde la adopción de la decisión, vendieran la arena del río a un precio inferior a un límite determinado. La Comisión de la Competencia de Sudáfrica pidió al Tribunal de la Competencia que impusiera a un fabricante de productos químicos una multa del 10% de su cifra de negocios por la fijación de precios excesivos del propileno y el polipropileno utilizados en la fabricación de plásticos. Ambos casos guardan relación con el establecimiento del precio de los artículos vendidos a empresas consumidoras. No obstante, cuando los artículos a los que se fija un precio excesivo son insumos para la elaboración de mercaderías destinadas al consumidor final, esa conducta puede afectar a una amplia gama de productos, con lo que, en definitiva, se causa un perjuicio a los consumidores¹¹.

3. Fusiones

14. Otro ámbito de la aplicación de la legislación sobre la competencia es el control de las fusiones. Una fusión entre empresas competidoras puede afectar a la competencia en el mercado en que operan. Así pues, las autoridades de defensa de la competencia analizan los posibles efectos en la competencia de las fusiones que se les proponen, basándose en criterios que incluyen la cuota de mercado después de la fusión, la concentración del mercado, las barreras a la entrada, la integración vertical y la diferenciación de los productos en los mercados de que se trate. Las autoridades de defensa de la competencia pueden aplicar medidas estructurales y de comportamiento para corregir los efectos de reducción de la competencia que pueden tener las fusiones. Por ejemplo, en 2012 se notificó al organismo de defensa de la competencia de México una propuesta de fusión en virtud de la cual Nestlé S.A. tenía previsto adquirir la división de nutrientes y alimentos infantiles de Pfizer Inc. en México. El organismo determinó que la fusión que se proponía daría lugar a la concentración del 71% del mercado en dos tipos de alimentos infantiles y que Nestlé obtendría el control de tres de los cuatro centros de procesamiento de esos productos en México. También se preveía un aumento de los precios de entre el 2,9% y el 11,5%. Además, la fusión propuesta planteaba posibles efectos negativos para la competencia en otros países latinoamericanos, ya que la fábrica de Pfizer en México

¹¹ M. Coleman et al., 2014, Australia: Excessive pricing – will antitrust authorities intervene?, puede consultarse en <http://www.mondaq.com/australia/x/289482/Cartels+Monopolies/Excessive+pricing> (consultado el 12 de febrero de 2014).

exportaba un importante volumen de esos productos a Chile, Colombia, el Ecuador, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela. El organismo decidió, por tanto, oponerse a esa operación. Posteriormente, las partes presentaron una propuesta de medidas correctoras para eliminar los efectos negativos para la competencia. Se llegó a un acuerdo en virtud del cual se requería la desinversión de una tercera parte de todos los activos necesarios para mantener la presencia de la división de nutrientes y alimentos infantiles de Pfizer en el mercado mexicano. Ese ejemplo muestra cómo un organismo de defensa de la competencia gestionó adecuadamente una fusión que se consideraba perjudicial¹².

4. Colusión en las licitaciones para adquisiciones públicas

15. Las adquisiciones públicas constituyen otra esfera importante en que la aplicación de la legislación sobre la competencia favorece a los consumidores. Las adquisiciones públicas representan, en promedio, entre el 13% y el 20% del producto nacional bruto en todo el mundo y es, por tanto, un ámbito de interés en lo que se refiere a la asignación y utilización de fondos públicos, es decir, del dinero de los contribuyentes¹³. La política de la competencia puede ayudar a conseguir que las adquisiciones públicas se lleven a cabo de una manera transparente y competitiva. La colusión en las licitaciones hace aumentar el precio que el Gobierno tiene que pagar a los proveedores de bienes y servicios y la aplicación de la legislación sobre la competencia es esencial para detectar e impedir la presencia de cárteles dedicados a amañar las licitaciones públicas. En el recuadro 2 se muestra un ejemplo del alto nivel de ahorro que puede conseguirse con la aplicación de procesos competitivos de adquisición pública.

Recuadro 2

México: Las recomendaciones del organismo de defensa de la competencia desembocan en ahorros para el Instituto de Seguridad Social de México

En 2006, el organismo de defensa de la competencia detectó signos de colusión en el proceso de adquisiciones públicas del Instituto de Seguridad Social de México en las licitaciones para la adquisición de insulina humana y soluciones electrolíticas entre 2003 y 2006. El Instituto es el tercer mayor comprador público de México y el mayor comprador de productos químicos y farmacéuticos de América Latina. En enero de 2010, el organismo impuso una multa de 151,7 millones de pesos al cártel integrado por seis empresas farmacéuticas que participaban en el engaño. Tras aplicar las recomendaciones del organismo, la subasta inversa, la reducción de los precios de referencia y la apertura de los procedimientos de licitación a proveedores internacionales, el Instituto consiguió un ahorro de cerca de 46.000 millones de pesos entre 2006 y 2011.

Fuente: Contribución de México a la mesa redonda de la UNCTAD sobre los beneficios que la política de la competencia aporta a los consumidores, 14º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia. Ginebra, 8 a 10 de julio de 2014.

16. También puede mencionarse como ejemplo que la Comisión de la Competencia de Sudáfrica detectó y solucionó prácticas de licitación colusoria en el sector de la

¹² Contribución de México a la mesa redonda de la UNCTAD sobre los beneficios que la política de la competencia aporta a los consumidores, 14º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia. Ginebra, 8 a 10 de julio de 2014.

¹³ OCDE, 2013, puede consultarse en <http://www.oecd.org/gov/ethics/meetingofleadingpractitionersonpublicprocurement.htm> (consultado el 22 de abril de 2014).

construcción entre 2011 y 2013. Se determinó que más de 300 contratos para grandes proyectos del sector público, como la construcción de estadios y carreteras, se habían amañado por un monto de 4.600 millones de dólares de los Estados Unidos. Se alcanzaron acuerdos con empresas de construcción y se impusieron multas por un monto total de 146 millones de dólares¹⁴. Así pues, la vigilancia efectiva del cumplimiento de la legislación contra la corrupción y de defensa de la competencia es esencial para garantizar que las adquisiciones públicas estén libres de prácticas corruptas y contrarias a la competencia que perjudiquen a los consumidores.

B. Promoción de la competencia

17. La Red Internacional para la Competencia define la promoción de la competencia como "las actividades realizadas por el organismo de defensa de la competencia que guardan relación con la promoción de un entorno competitivo mediante mecanismos que no se dedican a la vigilancia del cumplimiento de la ley, principalmente aprovechando su relación con otras entidades gubernamentales y fomentando la sensibilización del público acerca de las ventajas de la competencia"¹⁵. El fomento de la competencia es especialmente importante en la transición de un mercado monopolístico a uno liberalizado mediante la privatización y la desregulación de sectores como las comunicaciones o la energía. Los grupos de interés, como los proveedores ya establecidos, están bien organizados y tienen poder suficiente para inclinar a los gobiernos hacia la adopción de medidas destinadas a restringir la entrada en el mercado y la competencia, cosa que puede afectar negativamente a los consumidores. Por el contrario, los consumidores no pueden organizarse fácilmente para hacer que se escuche su voz. Las autoridades de defensa de la competencia pueden amplificar esa voz y propugnar políticas favorables a la competencia en las que se tengan en cuenta los intereses de los consumidores. Como se señala en la nota de la secretaría sobre estrategias de comunicación de los organismos de defensa de la competencia como instrumento de la eficacia de estos, la promoción de la competencia es un instrumento que puede tener gran influencia a la hora de prevenir conductas contrarias a la competencia y facilitarla, así como para proteger los intereses de los consumidores¹⁶. En el recuadro 3 se expone un ejemplo.

Recuadro 3

España: Alternativas de transporte obtenidas mediante la promoción de la competencia

La provincia de Vizcaya otorgó a una empresa la concesión en exclusiva para prestar servicios de transporte entre Vitoria y Bilbao, una ruta utilizada principalmente por estudiantes universitarios de Vitoria que se desplazan a Bilbao para asistir a clase. Las tarifas del concesionario se consideraban demasiado altas y los estudiantes organizaron un sistema de transporte solo para estudiantes coincidente con la ruta de la concesión, en cumplimiento de la ley de transporte. Las tarifas para ese transporte alternativo debían ser mucho más bajas que las del concesionario. Este último presentó una queja ante la administración municipal, que denegó a la plataforma de estudiantes el permiso para poner

¹⁴ D. Lewis, OECD, 2014, Fighting corruption and promoting competition, nota de antecedentes preparada para el Foro Global sobre la Competencia.

¹⁵ Grupo de Trabajo sobre la Promoción de la Red Internacional para la Competencia, 2011, ICN Advocacy Toolkit Part I: Advocacy Process and Tools, presentado en la décima Conferencia Anual de la Red Internacional para la Competencia, puede consultarse en <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc745.pdf> (consultado el 15 de abril de 2014).

¹⁶ TD/B/C.I/CLP/28.

en marcha su sistema. El organismo de defensa de la competencia intervino y celebró varias reuniones con las partes interesadas, después de lo cual presentó un informe en el que justificaba la iniciativa de la plataforma y solicitaba a las autoridades que concedieran los permisos necesarios para que comenzara a prestar servicio.

Fuente: Autoridad Vasca de la Competencia. Informe del Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia. 2011. Puede consultarse en http://www.competencia.euskadi.net/contenidos/informacion/informes/es_informes/adjuntos/INFORME%20TRANSPORTE%20REGULAR%20DE%20USO%20ESPECIAL.pdf (consultado el 29 de abril de 2014).

18. Así, la promoción de la competencia termina beneficiando a los consumidores. Puede verse otro ejemplo en el caso en que la Comisión de la Competencia del Pakistán propugnó un aumento de la competencia en un segmento pequeño, pero esencial, del mercado del transporte aéreo del país: la ruta entre el Pakistán y la Meca (Arabia Saudita). Las autoridades de aviación civil pusieron en práctica las recomendaciones del organismo de defensa de la competencia, lo que facilitó que cuatro nuevas líneas aéreas entrasen en el mercado y los consumidores vieran reducido el coste del transporte aéreo¹⁷.

II. Relación entre las políticas de defensa de la competencia y de protección del consumidor

19. El objetivo último de las políticas de defensa de la competencia y de protección del consumidor es mejorar el bienestar de este. En las *Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor* se establece el vínculo entre la defensa de la competencia y la protección del consumidor y se afirma que "los gobiernos deben alentar la competencia leal y efectiva a fin de brindar a los consumidores la posibilidad de elegir productos y servicios dentro del mayor surtido y a los precios más bajos"¹⁸. En la nota de la secretaría sobre el Conjunto de Principios y Normas sobre Competencia de las Naciones Unidas se hace hincapié en la importancia de la política y la legislación sobre la defensa de competencia a la hora de proteger y promover el bienestar social en general y, en particular, los intereses de los consumidores, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo¹⁹. En algunos países, el bienestar del consumidor o la protección de sus intereses son objetivos expresos de la legislación sobre la competencia, como sucede en Australia, la India, Indonesia, el Japón, la República Unida de Tanzania, Serbia y Zambia. Algunos países, como el Canadá y Sudáfrica, han ido más lejos y han expresado el propósito de sus leyes sobre la competencia como el fomento y el mantenimiento de la competencia para, entre otras cosas, "proporcionar a los consumidores precios competitivos y surtidos donde seleccionar sus productos"^{20 21}. Otros países establecen sus prioridades con arreglo a los posibles perjuicios que puedan derivarse para los consumidores. Por ejemplo, la Comisión

¹⁷ Grupo del Banco Mundial, 2013, Anuncio de los ganadores del concurso de promoción de la competencia de 2013, puede consultarse en <https://www.wbginvestmentclimate.org/advisory-services/cross-cutting-issues/competition-policy/winners-2013-competition-advocacy-contest.cfm> (consultado el 22 de abril de 2014).

¹⁸ UNCTAD, 2003, *Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor* (Nueva York, publicación de las Naciones Unidas).

¹⁹ TD/RBP/CONF/10/Rev.2.

²⁰ Ministro de Justicia del Canadá, *Ley de la Competencia*, 2010, puede consultarse en <http://www.laws.justice.gc.ca/eng/acts/C-34/index.html> (consultado el 22 de abril de 2014).

²¹ Sudáfrica, *Ley de la Competencia*, 2000, puede consultarse en <http://www.compcom.co.za/the-competition-act/> (consultado el 22 de abril de 2014).

Europea afirma que, al aplicar el artículo 82 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea a las conductas de carácter excluyente realizadas por empresas con una posición de dominio, la Comisión se centrará en los tipos de conducta que sean más perjudiciales para los consumidores²². La Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos de América "fomenta la competencia en los sectores que tienen un gran impacto en el consumidor, como la atención de la salud, la vivienda, el petróleo y el gas, la tecnología y los artículos de consumo"²³.

20. Los mercados competitivos conllevan incentivos para que las empresas ofrezcan productos y servicios de calidad a los mejores precios. Algunas de las preocupaciones de la política de defensa del consumidor, como las normas de calidad de los productos y servicios, pueden abordarse de esa manera. No obstante, con la creciente complejidad de los productos y servicios, el aumento de la parte correspondiente a los servicios en el consumo total de los hogares, el desarrollo y la rápida difusión de la tecnología de la información y las comunicaciones y las posibilidades que esa tecnología ofrece a los consumidores, los mercados se han hecho más vulnerables a las prácticas fraudulentas y engañosas²⁴. Así pues, la política de defensa del consumidor es cada vez más necesaria, por cuanto proporciona mecanismos para compensar los fallos del mercado y proteger los intereses de los consumidores. Las intervenciones de las políticas de protección del consumidor garantizan que en la publicidad y el etiquetado de los productos y servicios se ofrezca a los consumidores información veraz y suficiente, que las obligaciones y condiciones contractuales sean justas y que se respeten sus derechos. Los instrumentos de política conexos hacen de la capacidad de elección del consumidor un elemento eficaz a la hora de fortalecer la competencia y enviar a las empresas señales de que las prácticas fraudulentas y engañosas no quedarán sin castigo. Un consumidor informado, consciente de sus derechos, puede contribuir a fomentar la competencia en los mercados mediante el ejercicio de su capacidad de elección. Por ejemplo, algunas medidas de protección del consumidor adoptadas por la Unión Europea, como la Directiva sobre las Prácticas Comerciales Desleales, aprobada en 2005, tienen por objeto fomentar la competencia en función del mérito y las opciones reales proscribiendo prácticas desleales como la publicidad engañosa y las prácticas comerciales agresivas²⁵. La Directiva está encaminada también a facilitar la publicidad transfronteriza en la Unión Europea, fortaleciendo así la competencia en el sector de las ventas minoristas.

21. Las políticas de la competencia y de protección del consumidor se refuerzan mutuamente en el logro de sus objetivos. La idea tradicional es que la política de la competencia se ocupa del lado de la oferta del mercado mientras que la política de protección del consumidor se ocupa del lado de la demanda. Sin embargo, cada vez es más frecuente la opinión de que ambas políticas deben coordinarse para facilitar un enfoque global del mercado y que las autoridades de defensa de la competencia y de protección del consumidor deben compartir información y coordinar las medidas de protección y de vigilancia del cumplimiento de la ley. La decisión del Organismo de Vigilancia del Mercado y Protección del Consumidor de los Países Bajos de multar a una línea aérea por

²² Comisión Europea, 2009, Comunicación de la Comisión: Orientaciones sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes, puede consultarse en <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/art82/> (consultado el 22 de abril de 2014).

²³ UNCTAD, 2008, *The Effects of Anti-competitive Business Practices on Developing Countries and Their Development Prospects* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

²⁴ OCDE, 2010, *Consumer Policy Toolkit*, París.

²⁵ Contribución de la Comisión Europea al cuarto período de sesiones sobre la relación entre las políticas de la competencia y las de protección del consumidor, 8 de febrero, Foro Global sobre la Competencia. 21 y 22 de febrero de 2008.

realizar prácticas comerciales desleales²⁶ puede servir como ejemplo de un caso en que la legislación de protección del consumidor se aplicó no solo por las denuncias de los consumidores, sino también por las de los competidores²⁷. Así pues, la aplicación de la legislación de protección del consumidor puede reforzar la competencia al abordar las prácticas comerciales desleales. En el recuadro 4 se muestra un ejemplo de la interacción entre las políticas de defensa de la competencia y de protección del consumidor en el sector del cuidado de la salud.

Recuadro 4

Chile: Comparación de precios de los servicios médicos

Un acuerdo firmado entre el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), las autoridades sanitarias y la asociación de clínicas privadas de Chile puede servir como ejemplo de una intervención de la política de protección del consumidor en apoyo de la competencia. El propósito del acuerdo, que entró en vigor en junio de 2013, es garantizar que las clínicas informen a los pacientes del coste de los servicios médicos antes del tratamiento, lo que permite a los consumidores comparar los precios de las clínicas en 20 zonas de servicio. Antes del acuerdo, los pacientes recibían únicamente estimaciones del coste total y no era posible comparar los precios de los diferentes elementos incluidos en el tratamiento. Ahora ya es posible evitar que las clínicas presenten facturas abusivas después del tratamiento.

El organismo de defensa de la competencia había detectado el fallo del mercado al que se hizo frente con esa normativa tras una investigación del mercado de las clínicas privadas. Se encontraron pruebas de cargos excesivos por medicamentos y suministros médicos presentados por una clínica concreta y el estudio del mercado indicó que la posibilidad de abusos se debía a la falta de alternativas para los pacientes. Ese fallo del mercado podía resolverse mediante una norma general dirigida a todos los proveedores de servicios de atención de la salud para solventar la cuestión de la falta de alternativas de los pacientes una vez ingresados en una clínica. El organismo de defensa de la competencia presentó ese estudio y sus resultados al organismo encargado de la atención de la salud, que procedió a adoptar medidas. Ese caso demuestra la naturaleza complementaria de las políticas de defensa de la competencia y de protección del consumidor y el papel que desempeña la cooperación entre las autoridades competentes a la hora de encontrar soluciones apropiadas para corregir las deficiencias del mercado en beneficio de los consumidores.

Fuente: Contribución de Chile a la mesa redonda de la UNCTAD sobre los beneficios que la política de la competencia aporta a los consumidores, 14º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia. Ginebra, 8 a 10 de julio de 2014.

22. La naturaleza complementaria de las políticas de competencia y de protección del consumidor ha adquirido más importancia en los actuales mercados de productos

²⁶ Lexology, 2013, el organismo de protección del consumidor de los Países Bajos impone una multa de 370.000 euros a Ryanair, puede consultarse en <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=6b0efb3f-71ae-4aee-8497-0f990b5b6dc6>.

²⁷ Contribución de los Países Bajos a la mesa redonda de la UNCTAD sobre los beneficios que la política de la competencia aporta a los consumidores, 14º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia. Ginebra, 8 a 10 de julio de 2014.

complejos. Por ejemplo, la Comisión Federal de Comercio y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América han recurrido a la aplicación de la legislación sobre la competencia y de los instrumentos derivados de la política de protección del consumidor para fomentar las ventajas que la competencia aporta a los consumidores en los mercados inmobiliarios. Se abordaron cuestiones tanto del lado de la oferta como de la demanda mediante la eliminación de barreras a la competencia gracias a la vigilancia del cumplimiento de la ley y las actividades de promoción y la facilitación de información a los consumidores, incluso sobre la publicidad engañosa de las hipotecas, haciendo que pudieran adoptar decisiones mejor fundamentadas²⁸. Algunos Estados utilizan mecanismos especiales de supervisión para estudiar cuestiones relacionadas con la competencia y la protección del consumidor en determinados mercados. En los Países Bajos, por ejemplo, el Organismo de Vigilancia del Mercado y Protección del Consumidor estableció una dependencia especializada, el Supervisor del Sector Financiero, para vigilar cuestiones relacionadas con la competencia en el sector financiero realizando investigaciones y formulando recomendaciones de política para proteger y promover la competencia. La consiguiente investigación sobre los sitios donde comparar precios de los productos de ahorro, los riesgos de la competencia en el mercado de la financiación inmobiliaria, la búsqueda de los mejores productos financieros, las barreras en los mercados bancarios minoristas y el mercado de las hipotecas en los Países Bajos ha permitido obtener información concreta acerca de las dificultades en materia de competencia en ese mercado que podrían causar perjuicios a los consumidores²⁹. En el recuadro 5 se muestra otro ejemplo de cómo las reparaciones para los consumidores fomentan la competencia en el mercado.

Recuadro 5

Australia: Aplicación de la legislación de protección del consumidor contra la publicidad engañosa

La Comisión de la Competencia y de Protección del Consumidor de Australia alegó que, al comercializar su Nuevo iPad en Australia, Apple había anunciado que el dispositivo podría conectarse a las redes 4G de Australia. Sin embargo, debido a una incompatibilidad, el dispositivo no podía conectarse a esas redes. La cuestión fue resuelta en junio de 2012 por la Corte Federal, que exigió a Apple que informase a los consumidores de que el dispositivo no podía conectarse con las redes 4G de Australia y le impuso una multa por publicidad engañosa. Ese caso de aplicación de la legislación de protección del consumidor tuvo repercusiones para la competencia, por cuanto Samsung, competidor de Apple, vendía también dispositivos de ese tipo que sí eran compatibles con las redes 4G de Australia.

Fuente: R. Sims (2012). Explorando la posibilidad de coordinar las políticas de defensa de la competencia y de protección del consumidor. Presentado en el séptimo Foro Internacional de la Competencia de Seúl, 4 de septiembre.

23. Mediante las políticas de protección de los consumidores se vela para que estos estén bien informados a fin de que puedan adoptar decisiones racionales, con lo que se garantiza la libertad de elección y se estimula la competencia. Sin embargo, de los estudios en materia de la economía del comportamiento parece desprenderse que los consumidores

²⁸ Contribución de los Estados Unidos de América al cuarto período de sesiones sobre la relación entre las políticas de la competencia y las de protección del consumidor, 16 de enero, Foro Global sobre la Competencia. 21 y 22 de febrero de 2008.

²⁹ Contribución de los Países Bajos, 17 de febrero de 2014, mesa redonda de la OCDE sobre el papel de la competencia en la protección del consumidor en el mercado financiero. Febrero de 2014.

muestran sesgos, entre los que cabe mencionar los sesgos en cuanto a la capacidad de procesamiento (como los que se derivan de un exceso de opciones donde elegir), sesgos de representación (el valor visible como indicador del valor oculto), sesgos de contexto (como la utilidad relativa), sesgos de colocación y suposición, sesgos de incoherencia temporal (como el sesgo de proyección) y sesgos de exceso de optimismo y aversión a las pérdidas. Esos sesgos de comportamiento tienen repercusiones tanto para las políticas de defensa de la competencia como para las políticas de protección del consumidor. Los sesgos del comportamiento de los consumidores señalan la importancia que tiene el lado de la demanda a la hora de activar la competencia en los mercados y hacer que estos funcionen en beneficio del consumidor³⁰. En consecuencia, desde el lado de la demanda es necesario que las políticas garanticen que los consumidores puedan acceder a la información necesaria y evaluarla para poder adoptar decisiones bien fundamentadas. Se considera que la aplicación de la legislación sobre la protección del consumidor, la vigilancia del mercado y la comunicación efectiva para ayudar a reducir el sesgo son los mejores instrumentos para hacer frente a los sesgos del consumidor³¹. No obstante, la política de protección del consumidor no es suficiente por sí sola. Desde el lado de la oferta, las empresas pueden intentar explotar los sesgos de comportamiento y llevar a cabo prácticas abusivas o contrarias a la competencia. Así pues, las leyes y políticas de defensa de la competencia y las de protección del consumidor deben utilizarse conjuntamente para resolver las deficiencias que provocan los sesgos de los consumidores.

24. También puede haber tensiones entre la competencia y el bienestar de los consumidores. Una competencia feroz puede desatar un comportamiento poco ético o delictivo por parte de las empresas con el fin de obtener una relativa ventaja comparativa con respecto a sus competidores. El deseo de obtener esa ventaja fue lo que impulsó la conducta de riesgo que mostraron las instrucciones financieras sobreendeudadas antes de la crisis financiera de 2008³². Puede haber situaciones en que la competencia en los mercados no redunde en beneficio de los intereses del consumidor, como en el caso de las externalidades, especialmente cuando se trata de activos ambientales, así como en el caso de los recursos de propiedad común, como los recursos pesqueros, y de los bienes públicos. En esos casos, es necesario que el Gobierno adopte medidas reglamentarias para que puedan alcanzarse los objetivos en defensa de los intereses del consumidor³³.

25. A pesar de tratarse de políticas complementarias, pueden darse situaciones en que la política de defensa de la competencia plantee nuevos problemas para los consumidores y también situaciones en que las políticas de protección del consumidor tengan repercusiones en el ámbito de la competencia. La OCDE ofrece algunos ejemplos de esas situaciones³⁴. Por ejemplo, la liberalización financiera, la desregulación de la prestación de los servicios públicos y la liberalización de los servicios profesionales pueden dar lugar a nuevos problemas para los consumidores. Al verse expuestos a una competencia más intensa, los incentivos de los participantes en el mercado pueden cambiar de formas que susciten preocupaciones en cuanto a la protección del consumidor. En mercados recientemente

³⁰ Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Oficina de Comercio Equitativo, 2010, What does behavioural economics mean for competition policy?, puede consultarse en http://www.oft.gov.uk/shared_of/economic_research/oft1224.pdf (consultado el 22 de abril de 2014).

³¹ Organismo de Vigilancia del Mercado y Protección del Consumidor de los Países Bajos, 2013, Behavioural economics and competition policy, puede consultarse en <https://www.acm.nl/nl/download/publicatie/?id=11586> (consultado el 22 de abril de 2014).

³² M. E. Stucke, 2013, Is competition always good?, *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 1, Nº 1 (febrero de 2013).

³³ UNCTAD, 2008, *The Effects of Anti-competitive Business Practices on Developing Countries and Their Development Prospects* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

³⁴ OECD, 2008, The interface between competition and consumer policies, Foro Global sobre la Competencia.

liberalizados, las empresas afectadas pueden intentar atrapar a los consumidores haciendo más difícil o costosa la migración hacia la competencia, mientras que los recién llegados pueden adoptar prácticas comerciales agresivas para ampliar su cota de mercado. El Organismo de Vigilancia del Mercado y Protección del Consumidor de los Países Bajos, por ejemplo, impuso una multa a una empresa dedicada al suministro de energía nueva en el mercado, pero agresiva, por una campaña de venta puerta a puerta que resultó ser engañosa³⁵. En esas circunstancias, es necesario combinar los objetivos a corto plazo con estrategias a largo plazo en provecho de los consumidores. La aplicación de la legislación de protección del consumidor puede ayudar a corto plazo poniendo fin a las prácticas comerciales desleales, pero si las medidas que se adoptan son demasiado estrictas, pueden hacer que los nuevos actores se retiren del mercado, socavando el objetivo a largo plazo de crear mercados más competitivos con mejores resultados para los consumidores³⁶. Por ejemplo, las normas obligatorias sobre los productos o la prohibición de la publicidad comparativa pueden llevar a la exclusión de empresas nuevas y productos de bajo coste³⁷. Los requisitos de transparencia en los precios benefician a los consumidores, pero pueden facilitar la colusión entre las empresas. Es esencial encontrar un equilibrio apropiado entre los objetivos a corto y a largo plazo.

26. Una forma de evitar tensiones entre las políticas de defensa de la competencia y de protección del consumidor consiste en la coordinación para velar por que sean coherentes al abordar los problemas del mercado y seleccionar los instrumentos normativos más apropiados. En el capítulo siguiente se examinan diversos modos de multiplicar las ventajas para los consumidores mediante la coordinación de las políticas de la competencia y de protección del consumidor y la vigilancia de su cumplimiento.

III. Formas de potenciar los beneficios que la política de defensa de la competencia aporta a los consumidores

A. Coordinación entre las políticas de defensa de la competencia y de protección del consumidor

27. Es necesario coordinar las políticas para abordar los fallos del mercado en su origen y elegir combinaciones adecuadas de medidas normativas. Cualquiera que sea el entorno institucional en que se mueva la aplicación de las políticas de la competencia y de protección del consumidor, una forma de conseguir su coordinación es centrarse en los intereses del consumidor tanto al aplicar la legislación en materia de competencia como al realizar actividades de aplicación y promoción de la protección del consumidor. La aplicación de la legislación de defensa de la competencia puede combinarse con el empoderamiento de los consumidores. Las soluciones de carácter voluntario y la formación de empresas y consumidores pueden servir de complemento a las actividades de vigilancia del cumplimiento de las leyes. Además, los medios sociales y los instrumentos de

³⁵ Organismo de Vigilancia del Mercado y Protección del Consumidor de los Países Bajos, 2011, Consumer authority penalizes Greenchoice for misleading doorstep selling, puede consultarse en <https://www.acm.nl/en/publications/publication/7460/Consumer-Authority-penalises-Greenchoice-for-misleading--doorstep-selling/> (consultado el 22 de abril de 2014).

³⁶ Contribución de los Países Bajos a la mesa redonda de la UNCTAD sobre los beneficios que la política de la competencia aporta a los consumidores, 14º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia. Ginebra, 8 a 10 de julio de 2014.

³⁷ OECD, 2008, The interface between competition and consumer policies, Foro Global sobre la Competencia.

comunicación pueden utilizarse para formar a los consumidores y, especialmente en los mercados regulados, ayudarlos a cambiar de proveedor³⁸.

28. El aumento de la competencia no tiene por qué resultar necesariamente ventajoso para los consumidores en aquellos mercados en que estos no adoptan decisiones bien fundamentadas sobre el cambio de proveedor. Puede que las empresas no tengan suficientes incentivos para competir ofreciendo productos y servicios de mayor calidad y, en vez de eso, adopten complejos sistemas de precios que dificulten la comparación o caigan en la publicidad engañosa. El mercado de las tarjetas de crédito es un ejemplo de un ámbito en que esas prácticas pueden aumentar a la vez que lo hace el número de competidores³⁹. Esas situaciones deben abordarse mediante una mejor coordinación de las políticas. Los estudios de mercado pueden proporcionar información sobre cuestiones relacionadas con la competencia y los consumidores en los mercados y facilitar soluciones para los problemas que se detecten. La aplicación de la legislación en materia de competencia, junto con el empoderamiento del consumidor, puede hacer que los consumidores adopten decisiones correctas y las empresas se abstengan de realizar prácticas desleales o de abusar de su posición en el mercado. En el recuadro 4 del capítulo anterior se ofrecía un ejemplo de coordinación entre las autoridades encargadas de la defensa de la competencia y las que se ocupan de la protección del consumidor.

29. El mercado de las remesas mediante transferencias de efectivo es un ámbito en que la coordinación de las políticas es esencial y el grado de competencia es el principal determinante del precio. Cuantos más bajos los gastos de envío, mayor es el volumen de las remesas enviadas, lo que contribuye a la incorporación de quienes han quedado excluidos de los sistemas financieros oficiales, especialmente en los países en desarrollo y en los países menos adelantados. Por ejemplo, como se señala en la nota de la secretaría sobre las políticas de competencia y protección del consumidor, el aumento de la competencia sirvió para que se redujera el precio del envío de remesas desde los países del Grupo de los Ocho⁴⁰. No obstante, para mejorar el bienestar del consumidor en ese ámbito son necesarias tanto las políticas de defensa de la competencia como las de protección del consumidor. Las medidas adoptadas al amparo de las políticas de defensa de la competencia incluyen la facilitación de la entrada en el mercado de nuevas instituciones financieras y la restricción de los acuerdos de exclusividad entre las empresas dedicadas a realizar transferencias de efectivo y sus agencias. La política de protección de los consumidores debería centrarse en la formación de estos con el fin de que quienes envían las remesas dispongan de más información, lo que a su vez refuerza la competencia. En algunos casos, es necesario complementar las políticas de defensa de la competencia y de protección del consumidor con unos marcos normativos apropiados. Como se afirma en el *Informe sobre los países menos adelantados, 2012*: "el estímulo de la competencia plantearía cuestiones normativas, especialmente para garantizar la confiabilidad e integridad de los sistemas de transferencia y para evitar que se abuse de estos (por ejemplo para el lavado de dinero)", que es la razón por la que normalmente solo se permite ofrecer servicios de envío de remesas a las entidades de servicios financieros reguladas⁴¹.

30. Recientemente ha surgido la tendencia de consolidar la aplicación de la legislación de defensa de la competencia y la protección del consumidor en una única institución con el fin de obtener efectos sinérgicos entre esas dos funciones. Por ejemplo, en abril de 2013 se

³⁸ C. Fonteijn, 2013, exposición con ocasión del Día Europeo de la Competencia y el Consumidor celebrado en Dublín, 24 de mayo.

³⁹ M. E. Stucke, 2013, Is competition always good?, *Journal of Antitrust Enforcement*, 1(1).

⁴⁰ TD/B/C.I/EM/2.

⁴¹ UNCTAD, 2012, *Informe sobre los países menos adelantados, 2012: Utilización de las remesas y los conocimientos de la diáspora para crear capacidades productivas* (Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

creó el Organismo de Vigilancia del Mercado y Protección del Consumidor de los Países Bajos al consolidarse el Organismo de Defensa del Consumidor, el Organismo Independiente de Correos y Telecomunicaciones y el Organismo de Defensa de la Competencia. El objetivo principal de la institución consolidada es potenciar el bienestar de los consumidores y su misión es fomentar las posibilidades y opciones para empresas y consumidores. La Comisión de la Competencia y de Protección del Consumidor de Australia, el recientemente creado Organismo de la Competencia y los Mercados del Reino Unido y la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos de América son también ejemplos de instituciones con responsabilidades paralelas en la vigilancia del cumplimiento de la legislación sobre la defensa de la competencia y sobre la protección del consumidor.

31. En los Estados en los que la defensa de la competencia y la protección del consumidor se confían a organismos separados hay otros mecanismos que se encargan de la cooperación. En 2012, el organismo de defensa de la competencia del Brasil, el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) y el Organismo Nacional de Protección del Consumidor firmaron un acuerdo de cooperación técnica para intercambiar información y realizar actividades conjuntas orientadas a fortalecer la protección del consumidor y combatir de forma efectiva las infracciones de la legislación de defensa de la competencia que afectan a los consumidores. En ese marco, el organismo de defensa de la competencia facilita información obtenida del estudio de cuestiones relacionadas con la competencia en sectores concretos que tienen repercusiones para los consumidores, informa al organismo de protección del consumidor de sus decisiones en casos de competencia que revisten interés para la labor de este último y le informa sobre las fusiones que pudieran afectar a los intereses de los consumidores. A su vez, el organismo de protección del consumidor facilita información al organismo de defensa de la competencia cuando lo solicita, actúa en colaboración con ese organismo para identificar e imponer medidas de responsabilidad a las empresas que ya han sido investigadas y condenadas por prácticas contrarias a la competencia y cuya conducta reviste interés a nivel nacional y tiene repercusiones de carácter general, e informa al organismo de defensa de la competencia de cualquier prueba de que disponga de la realización de prácticas contrarias a la competencia⁴².

B. Coherencia entre las políticas de defensa de la competencia, de protección del consumidor y de desarrollo normativo

32. Para potenciar el bienestar del consumidor y la eficiencia económica es necesario que las políticas de defensa de la competencia, de protección del consumidor y de desarrollo normativo sean coherentes. Vickers y Yarrow hacen hincapié en la importancia de las políticas de defensa de la competencia y de desarrollo normativo a la hora de fomentar la eficiencia en situaciones posteriores a la privatización, poniendo de relieve que para la eficiencia en los mercados de productos competitivos es más importante la competencia que la propiedad. En el caso de las industrias caracterizadas por monopolios naturales, los autores afirman que el principal factor que influye en la eficiencia es la política de desarrollo normativo. Las experiencias de privatización que se han llevado a cabo en el Reino Unido, por ejemplo, muestran que la entrada en el mercado no siempre conduce por sí misma a una competencia efectiva y que puede ser deseable una reglamentación de la competencia que complementa a la privatización⁴³. Del mismo modo, el presidente de la Comisión de la Competencia y de Protección del Consumidor de

⁴² Contribución del Brasil a la mesa redonda de la UNCTAD sobre los beneficios que la política de la competencia aporta a los consumidores, 14º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia. Ginebra, 8 a 10 de julio de 2014.

⁴³ J. Vickers y G. Yarrow, 1991, *Economic Perspectives on Privatization*, *Journal of Economic Perspectives*, 5(2).

Australia ha declarado que la desregulación nunca debe llevar aparejada la desaparición de la normativa. Cuando se desregula algún sector resulta aún más necesario establecer una normativa sólida, efectiva, que abarque toda la economía y que regule la competencia⁴⁴.

33. En el Brasil, en 1997, la privatización del proveedor de servicios de telecomunicaciones Telebrás mediante una concesión pública y la creación de la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel) supuso una mejora del acceso de los consumidores a los servicios. Esa reforma estructural tenía por objeto fomentar la disponibilidad universal de los servicios, estimular la competencia y fomentar el desarrollo tecnológico. Tras la privatización, el número de teléfonos móviles por cada 100 habitantes pasó de 2,7 en 1996 a 99,9 en 2006 y a 268,3 en 2013⁴⁵. En el recuadro 6 puede verse otro ejemplo de política de defensa de la competencia combinada con la aplicación de una normativa económica sólida en sectores liberalizados que a largo plazo beneficia a los consumidores.

Recuadro 6

Australia: Beneficios que entraña la Política Nacional de la Competencia para los consumidores en los mercados desregulados

En el marco de su Política Nacional de Defensa de la Competencia, que se elaboró en 1995, Australia puso en marcha reformas a nivel de toda la economía. Tres de los principales aspectos de esa política eran: el examen y la reforma de todos los reglamentos que limitaban la competencia, la reforma estructural de los monopolios públicos para estimular la competencia y la facilitación del acceso de terceros a determinadas instalaciones esenciales para la competencia. Todos esos elementos guardaban relación con las empresas encargadas de la prestación de servicios públicos que anteriormente eran propiedad del Estado y entrañaban la privatización y la desregulación. A continuación se enumeran algunos de los beneficios que esa política entrañó para los consumidores en sectores concretos:

- a) En el sector de la electricidad, el promedio de los precios reales en Australia se redujo un 19% entre los primeros años del decenio de 1990 y 2004;
- b) En el sector de las comunicaciones, el coste promedio se redujo un 29% para las empresas y un 17% para los hogares entre 1996 y 2003;
- c) Las tarifas de transporte por ferrocarril se redujeron sustancialmente en la segunda mitad del decenio de 1990, entre el 8% en el caso del trigo y el 42% en el de algunos transportes de carbón.

Además, tras la desregulación que se llevó a cabo en 2000, el precio medio de la leche en el mercado minorista disminuyó un 5% en valores reales, a pesar de la imposición de una tasa de ayuda a la industria de 11 céntimos por litro para ayudar a los productores de leche durante el período de transición.

Fuente: R. Sims (2013). Impulsando la prosperidad mediante una competencia efectiva. Presentado en el Foro de México, Ciudad de México, 8 de enero.

⁴⁴ R. Sims, 2013, Driving prosperity through effective competition, presentado en el Foro de México, Ciudad de México, 8 de enero.

⁴⁵ Contribución del Brasil a la mesa redonda de la UNCTAD sobre los beneficios que la política de la competencia aporta a los consumidores, 14º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia. Ginebra, 8 a 10 de julio de 2014.

34. Cseres (2008) afirma que la apertura de mercados anteriormente monopolísticos, como los de la electricidad, el gas y las telecomunicaciones, a una mayor competencia todavía no ha dado como resultado los beneficios previstos para los consumidores. Eso se debe bien a la falta de una normativa apropiada, bien de suficientes facultades normativas en algunos casos y deficiencias del lado de la demanda en otros, como las asimetrías en materia de información, la complejidad a la hora de escoger opciones, los altos costes de búsqueda y migración y unos procesos de adopción de decisiones imperfectos. Así pues, Cseres subraya la importancia de la coherencia y la coordinación entre la política de defensa de la competencia, la de protección del consumidor y la de desarrollo normativo⁴⁶. Como ejemplo, la experiencia de Hungría con la liberalización del mercado de las telecomunicaciones demuestra la importancia de contar con políticas complementarias a la hora de obtener para los consumidores los beneficios previstos en los mercados liberalizados. La regulación tardía de los sectores en el país, así como la falta de facultades normativas suficientes, contribuyeron a que el regulador retrasara la competencia y permitiera que una empresa ya establecida mantuviera su posición dominante. En consecuencia, se produjeron un abuso de esa posición dominante y unas prácticas engañosas por parte de esa empresa. El organismo de defensa de la competencia trató de resolver los problemas en materia de competencia y de protección del consumidor en colaboración con otros organismos. Sin embargo, no había ningún mecanismo que pudiera ayudar a los consumidores a cambiar a nuevos proveedores, así que no lo hicieron. Eso impidió la introducción de la competencia en el mercado, con lo que la empresa en cuestión carecía de incentivos para ofrecer mejores condiciones. Además, hay situaciones en que la liberalización no genera necesariamente los beneficios previstos para los consumidores y los gobiernos pueden tener que volver al sistema regulado. En el recuadro 7 se presenta un ejemplo de ese tipo de situación.

Recuadro 7

Los Países Bajos: La liberalización no siempre redunda en beneficio de los consumidores

A raíz de la desregulación del sector del taxi de los Países Bajos en 2000, el número de taxis en el país creció de 16.000 en 2.000 a 23.000 en 2002 y a 45.000 en 2009. Sin embargo, el incremento de la oferta no vino acompañado de una reducción del precio y este aumentó un 25% en ese período, mientras que la calidad se redujo como resultado de la feroz competencia. Los conductores abordaban a los consumidores de forma agresiva y las paradas de taxis se convirtieron en lugares peligrosos debido a los conflictos entre los conductores. Así pues, en 2011 se promulgó una nueva ley en virtud de la cual se exigía que todos los conductores de taxi contaran con la autorización de la autoridad competente.

Fuente: Contribución de los Países Bajos a la mesa redonda de la UNCTAD sobre los beneficios que la política de la competencia aporta a los consumidores, 14º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia. Ginebra, 8 a 10 de julio de 2014.

35. Incluso cuando hay competencia, se han establecido marcos normativos apropiados y los consumidores están informados sobre los productos y servicios, estos no siempre eligen las mejores opciones. El coste derivado del cambio de proveedor y la complejidad de los productos y los precios pueden contribuir a ello. Entre los costes del cambio de

⁴⁶ K. J. Cseres, 2008, What has competition done for consumers in liberalized markets? *The Competition Law Review*, 4(2).

proveedor están el gasto de tiempo y dinero; los costes derivados de la compatibilidad, en particular en las industrias intensivas en tecnología; los gastos de aprendizaje; los costes derivados de contratos existentes, como los programas de viajeros frecuentes de las líneas aéreas; el gasto en tiempo y esfuerzo que entraña la búsqueda del mejor precio; el coste que supone la incertidumbre; y el coste psicológico, como en el caso de los servicios médicos⁴⁷. Los costes derivados del cambio de proveedor pueden impedir que los consumidores consigan un resultado óptimo y aparecen cuando para cambiar de proveedor hay que hacer frente a costes económicos, de aprendizaje o de transacción⁴⁸. La OCDE señala la baja proporción de cambios de proveedor en el sector bancario debido a los importantes y poco claros costes derivados de ese cambio⁴⁹. Las asimetrías en materia de información añaden a esos costes, especialmente en los mercados de los préstamos y las tarjetas de crédito.

36. Los costes derivados del cambio de proveedor afectan tanto a la competencia como a los consumidores. Así pues, gobiernos y reguladores deben entender bien esos costes para poder fomentar la competencia de manera efectiva. En los casos en que esos costes afectan negativamente a la competencia y contribuyen a incrementar el nivel medio del precio, perjudicando con ello al consumidor, las autoridades de defensa de la competencia y los reguladores sectoriales pueden adoptar medidas para reducir o eliminar el perjuicio que los costes derivados del cambio de proveedor supone para los consumidores. La importancia de entender bien esos costes ha sido subrayada por los analistas con la ascensión de las tecnologías de la información. Shapiro y Varian (1999) afirman que no se puede competir eficazmente en la economía de la información a menos que se sepa cómo detectar, cuantificar y comprender los costes derivados del cambio de proveedor y cómo elaborar una estrategia apropiada al respecto⁵⁰. Las empresas no son las únicas que necesitan ser conscientes de esos costes y comprenderlos.

37. La experiencia de los Países Bajos con la liberalización del mercado de la electricidad demuestra que la información sobre las opciones que se ofrece a los consumidores en el mercado puede no ser suficiente para conseguir una tasa razonable de migración a nuevos proveedores del servicio. Entre julio de 2004, cuando se abrió el mercado de la electricidad, y noviembre de 2007, tan solo el 14% de los consumidores habían cambiado a otros proveedores. Entre las barreras que se oponían al cambio figuraban la complicación administrativa y el tiempo y el dinero necesarios para conseguir información para comparar y para adoptar una decisión⁵¹. Los consumidores recibieron información comparativa tanto del Gobierno como de las empresas del sector a través de sitios web. Ese exceso de información puede ser contraproducente y confundir a los consumidores, impidiendo así el cambio de proveedor. La divulgación de información debe hacerse de manera que esa información sea accesible y asimilable para los consumidores. Esos ejemplos sirven para reforzar la opinión de que la coherencia y la coordinación entre las políticas de defensa de la competencia, de protección del consumidor y de desarrollo normativo son esenciales.

⁴⁷ Reino Unido, Oficina de Comercio Equitativo, 2003, Switching Costs, Economic Discussion Paper 5, puede consultarse en http://www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/comp_policy/oft655.pdf (consultado el 22 de abril de 2014).

⁴⁸ P. Klemperer, 2005, Switching costs, *The New Palgrave Dictionary of Economics*, puede consultarse en <http://www.paulklemperer.org/> (consultado el 22 de abril de 2014).

⁴⁹ OECD, 2014, Role of Competition in Financial Consumer Protection, Competition Committee, 26 de febrero.

⁵⁰ C. Shapiro y H. R. Varian, 1999, *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy*, Harvard Business School Press, Boston.

⁵¹ K. J. Cseres, 2008, What has competition done for consumers in liberalized markets?, *The Competition Law Review*, 4(2).

C. Empoderamiento de los consumidores

38. Los gobiernos reconocen el papel que un consumidor informado desempeña como impulsor de la innovación, la productividad y la competencia. Para impulsar la competencia, los consumidores necesitan información objetiva, transparente, fácilmente accesible y asimilable que les permita adoptar las decisiones más racionales que mejor respondan a sus necesidades e intereses. En ese contexto, el empoderamiento de los consumidores ha adquirido mayor importancia en los cambiantes mercados actuales de productos y servicios nuevos y complejos⁵². El empoderamiento del consumidor puede conseguirse educándole o facilitándole el acceso a la información y mejorando su capacidad para asimilarla de manera correcta y adoptar las mejores decisiones. A la hora de resolver problemas en los mercados que ofrecen productos relativamente más complejos, el empoderamiento de los consumidores puede ser más eficaz que las intervenciones normativas. La experiencia de los organismos reguladores de los Países Bajos ha demostrado que los problemas que se detectan en los mercados financieros a menudo se resuelven mejor proporcionando más información a los consumidores que imponiendo normas relativas a los productos o de otro tipo⁵³. Recurrir a los servicios de un asesor puede ser útil en mercados como los de la energía y los servicios financieros, en los que el cambio de proveedor puede suponer un ahorro para los consumidores y potenciar la competencia entre las empresas que prestan los servicios⁵⁴.

39. Las autoridades encargadas de la defensa de la competencia pueden ayudar a empoderar a los consumidores favoreciendo su protección en coordinación con otros organismos gubernamentales. El Consejo de la Competencia de la República de Moldova, por ejemplo, ayudó a empoderar a los consumidores en el sector de las telecomunicaciones trabajando con el regulador del sector para proporcionarles información relevante sobre el tráfico y los precios en el mercado de la Internet⁵⁵. Otros organismos gubernamentales trabajan también para empoderar a los consumidores y poner remedio a las deficiencias en la información. Desde julio de 2008, la Comisión de Inversión y el Mercado de Valores de Australia ha sido el organismo gubernamental encargado de la educación financiera. La función normativa de la Comisión incluye la protección de los consumidores frente a la conducta ilícita o desleal en el ámbito de los servicios financieros y el crédito al consumidor, y la Comisión ha diseñado un sitio web para informar al público y facilitarle la adopción de decisiones fundamentadas con el fin de mejorar sus finanzas personales.

IV. Cuestiones para el debate

40. Se proponen las siguientes cuestiones para el debate:

a) ¿Qué importancia tiene la independencia de las autoridades de defensa de la competencia y de protección del consumidor a la hora de velar por el cumplimiento de la ley y promover el beneficio de los consumidores y evitar el riesgo de que queden cautivos?

⁵² OCDE, 2010, *Consumer Policy Toolkit*, París.

⁵³ Contribución de los Países Bajos, 17 de febrero de 2014, mesa redonda de la OCDE sobre el papel de la competencia en la protección del consumidor en el mercado financiero. Febrero de 2014.

⁵⁴ C. Fonteijn, 2013, exposición con ocasión del Día Europeo de la Competencia y el Consumidor celebrado en Dublín, 24 de mayo.

⁵⁵ Grupo del Banco Mundial, 2013, Anuncio de los ganadores del concurso de promoción de la competencia de 2013, puede consultarse en <https://www.wbginvestmentclimate.org/advisory-services/cross-cutting-issues/competition-policy/winners-2013-competition-advocacy-contest.cfm> (consultado el 22 de abril de 2014).

b) ¿Es suficiente la liberalización y desregulación de mercados anteriormente monopolísticos para desencadenar la competencia y garantizar que los consumidores tengan mayor capacidad de elección y obtengan beneficios de esas políticas? ¿Qué políticas y medidas son necesarias para conseguir los resultados positivos derivados de la liberalización previstos para los consumidores?

c) ¿Cómo puede conseguirse que la defensa de la competencia, la protección del consumidor y el desarrollo normativo sean coherentes para promover y proteger los intereses de los consumidores? ¿Qué papel pueden desempeñar las autoridades de defensa de la competencia para lograr esa coherencia?

d) ¿Cuál es la mejor forma de lograr la coordinación entre las políticas de defensa de la competencia y de protección del consumidor para mejorar el bienestar de los consumidores? ¿Cuáles son las ventajas e inconvenientes de que haya un único organismo responsable de velar por el cumplimiento de las leyes de defensa de la competencia y de protección del consumidor? ¿Cómo puede lograrse la coordinación de la acción política entre organismos separados encargados de la defensa de la competencia y de la protección del consumidor? ¿Reviste el entorno institucional alguna importancia en cuanto a la coordinación de las políticas?
