



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
14 de mayo de 2012
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
**Reunión especial de expertos sobre protección
del consumidor**

Ginebra, 12 y 13 de julio de 2012

Tema 4 del programa provisional

**Consultas sobre la necesidad de revisar las directrices de
las Naciones Unidas para la protección del consumidor**

Política de la competencia y de protección del consumidor

Nota de la secretaría de la UNCTAD*

Resumen

Tanto las políticas de la competencia como las de protección del consumidor están destinadas a proteger el bienestar de los consumidores y por lo general se refuerzan mutuamente. La política de la competencia tiene por objeto hacer que los proveedores ofrezcan mejores condiciones a los consumidores. La política de protección del consumidor tiene por objeto luchar contra el engaño y otras conductas y condiciones del mercado que en la práctica impidan al consumidor comparar y tomar una decisión, y proporcionar al mismo tiempo a los consumidores los instrumentos necesarios para realizar elecciones más conscientes. No obstante, las medidas correctivas previstas en una política pueden obstaculizar involuntariamente el logro de los objetivos de la otra política. La aparición de nuevos productos, nuevas prácticas de fijación de precios y comercialización y una nueva comprensión de sus efectos en la toma de decisiones del consumidor puede sugerir una reevaluación de las intervenciones normativas.

* El presente documento se presentó en la fecha mencionada debido a demoras en su procesamiento.

Índice

	<i>Página</i>
Introducción	3
I. Políticas de la competencia y de protección del consumidor.....	5
II. Mercados propicios a las interacciones entre las políticas de la competencia y de protección del consumidor	7
III. Interacciones entre las políticas de la competencia y de protección del consumidor en determinadas esferas	14
IV. Conclusiones y opciones de política	21

Introducción

1. Tanto la política de la competencia como la de protección del consumidor tienen por objeto proteger los intereses económicos de los consumidores. La política de la competencia trata de ayudar a mejorar el funcionamiento de los mercados y la política de protección del consumidor pretende proteger a los consumidores contra las conductas engañosas y fraudulentas y ayudarlos a elegir en función de sus preferencias e intereses. Si los consumidores pueden comparar las ofertas de manera adecuada y tomar decisiones de compra que reflejen sus preferencias, pueden lograr en la práctica que las ofertas de los vendedores respondan mejor a sus necesidades. Así pues, cuanto mayor sea la efectividad de los consumidores mayor será la efectividad de la competencia. Además, cuando las empresas rivalizan por ofrecer productos competitivos que tienen en cuenta intereses de los consumidores como la seguridad, la competencia promueve otros objetivos de protección del consumidor. No obstante, si los consumidores son vulnerables al engaño, los vendedores pueden competir en formas que no benefician a los consumidores. Del mismo modo, es probable que los consumidores se vean perjudicados cuando se enfrenten a un proveedor dominante o a un cártel o cuando no haya competencia en los mercados de abastecimiento ni a nivel internacional.

2. Hay partes de la política de protección del consumidor que pueden considerarse política de competencia a nivel humano. Por ejemplo, un vendedor que utilice tácticas de venta agresivas, como las ofertas de duración determinada o la práctica de anunciar precios señuelo, por la que el objeto anunciado ya no está disponible y se dirige al cliente hacia una versión más costosa, predisponen al consumidor de una manera que puede perjudicarlo. Al prohibir este tipo de conductas, la política de protección del consumidor mejora la capacidad de los consumidores para tomar decisiones que reflejen con mayor precisión sus preferencias, mejorando así su poder de mercado. Por consiguiente, a este nivel se trata de una política de microcompetencia.

3. Sin embargo, las medidas correctivas en una política a veces pueden tener repercusiones en la otra. Por ejemplo, la política de protección del consumidor prevé la elaboración de normas para proteger los intereses de los consumidores. Si las normas son demasiado estrictas, pueden excluir a productos competidores que son seguros pero de menor calidad. Otro ejemplo es la introducción de la elección del consumidor en los mercados de energía eléctrica para promover la competencia. La baja tasa de cambio de proveedor registrada en algunos mercados hace que se plantee si sería más fácil alcanzar los objetivos tanto de defensa de la competencia como de protección del consumidor educando al consumidor o modificando las normas que regulan el impago o el cambio de proveedor, que suelen considerarse instrumentos de las políticas de protección del consumidor, en función de sus implicaciones en la competencia.

4. El aumento de la cooperación institucional entre los organismos de defensa de la competencia y de protección de los consumidores puede redundar en la mejora de la coordinación de las investigaciones y las medidas correctivas. Por ejemplo, un contrato de suministro que dificulte inesperadamente el cambio de proveedor no solo podría afectar a los intereses económicos del consumidor, sino también a la competencia y a la entrada en los mercados. Una perspectiva común podría ayudar a mejorar el marco normativo y las medidas correctivas para promover los objetivos de ambas políticas. Asimismo, los debates oficiosos pueden contribuir a mejorar los análisis. Los análisis basados en los efectos en la política de la competencia se basan principalmente en la economía de las organizaciones industriales, que parte del supuesto de actores racionales sin límites cognitivos, mientras que en la política de protección del consumidor hay una mayor aceptación de la economía del comportamiento, que relaja esos supuestos.

5. El mercado de telefonía móvil de Zambia, sobre el que se informa en una investigación preliminar de las experiencias de los consumidores, ilustra la importancia que podría tener la información para capacitar a los consumidores¹. Pese a la existencia de tres redes competidoras, los entrevistados se mostraron insatisfechos con la calidad y los precios del servicio. Pocos entrevistados conocían los precios de los diversos servicios y algunos no sabían cómo averiguarlos. El precio de un mensaje de texto era impredecible, ya que a veces se cobraba por mensajes no enviados. Solo unos pocos sabían cuál era la instancia encargada de recibir las denuncias de los consumidores o conocían la existencia de un organismo regulador responsable. Los analfabetos, las personas con bajos ingresos y la población rural presentaban diferentes desventajas como consumidores. En suma, los consumidores parecían carecer de información que les permitiera realizar elecciones adecuadas y la competencia no satisfacía las necesidades de los entrevistados.

6. En el presente informe se estudia las interacciones entre la política de la competencia y la política de protección del consumidor a fin de ofrecer un panorama general que permita examinar la cuestión más a fondo durante la primera Reunión especial de expertos sobre protección del consumidor que se celebrará los días 12 y 13 de julio de 2012. Se centra la atención en los mercados de los consumidores finales que pueden plantear problemas de protección del consumidor. Hay dos tipos de mercado particularmente pertinentes. Uno es aquel en que la información es imperfecta, es decir, en que no todos conocen las características y los precios del producto. Un ejemplo es el de los servicios dentales, cuya calidad puede que el consumidor no descubra hasta años después. Otro ejemplo es el de los mercados en que los consumidores viven en pequeñas comunidades geográfica y lingüísticamente aisladas, viéndose obligados a incurrir en elevados costos para obtener información sobre ofertas competidoras. El segundo tipo de mercado es aquel en que los consumidores pueden mostrar una predisposición en su toma de decisiones que desalienta la búsqueda de ofertas competidoras o que dificulta la evaluación y comparación de ofertas competidoras. Un ejemplo es el de los servicios de telefonía móvil, donde las múltiples variaciones de precios según la hora del día; la utilización o no de la propia red; el primero y los siguientes minutos de conexión; la transmisión de voz, texto o datos, etc., hacen que al consumidor le resulte difícil elegir la mejor oferta para sus necesidades de uso. Por consiguiente, los consumidores suelen decidir de manera empírica. El hecho de centrar la atención en estos dos tipos de mercados no resta importancia a la observación general de que, cuando existe y se aplica una legislación de lucha contra el engaño y el fraude, la competencia beneficia a los consumidores en muchos mercados.

7. El informe aborda un número limitado de cuestiones, por lo que admite varias ampliaciones². Por ejemplo, también puede haber una interacción entre la política de la competencia desleal y las políticas de la competencia y de protección del consumidor, como ocurre en los casos de uso indebido o desprestigio de marcas comerciales. Además, en el informe no se abordan los problemas de competencia en los mercados intermedios o de abastecimiento en relación con los intereses de los consumidores finales ni se examina el acceso a los servicios básicos o cuestiones internacionales como los mecanismos transfronterizos de solución de diferencias y reparación³.

¹ Mukosa D y Lewis C (2010). *Empowering regulators to protect consumer rights in the ICT sector*. Documento de trabajo. Universidad de Zambia y LINK Centre, Universidad de Witwatersrand, Sudáfrica.

² Se espera que algunas de las posibles ampliaciones corran a cargo de los participantes en la Reunión especial de expertos sobre protección del consumidor que tendrá lugar los días 12 y 13 de julio de 2012.

³ Las crecientes oportunidades que ofrecen a los consumidores el comercio electrónico y el comercio minorista internacional suscitan iniciativas de cooperación internacional y mecanismos

8. El resto del informe se organiza del siguiente modo: en primer lugar, se comparan los objetivos de las políticas de la competencia y de protección del consumidor. Luego se examinan dos tipos de mercados en que existen unas interacciones entre la política de protección del consumidor y la política de la competencia. A continuación se estudian los productos de seguros y de ahorro, las remesas, los medicamentos falsificados y los productos de consumo peligrosos. El informe termina con conclusiones y opciones de política.

I. Políticas de la competencia y de protección del consumidor: objetivos e instituciones

9. Las políticas de la competencia y de protección del consumidor tienen objetivos conexos. La política de protección del consumidor pretende, en términos generales, proteger las necesidades legítimas de los consumidores⁴. Entre los instrumentos de esta política cabe citar la eliminación de las prácticas de mercado desleales y el ofrecimiento al consumidor de información, educación y medidas de reparación⁵. Si bien los consumidores están cada vez más capacitados para defender sus intereses como tales, en muchos países en desarrollo sus problemas siguen guardando más relación con el suministro de servicios esenciales⁶.

transfronterizos de solución de diferencias y reparación. Experiencias como el Centro transfronterizo de protección del consumidor en el Japón o la Mesa Andina, un proyecto iniciado en la Comunidad Andina (Perú, Ecuador, Colombia y Estado Plurinacional de Bolivia) para crear mecanismos que permitan el intercambio de información y el reconocimiento mutuo de las pruebas de los casos entre los organismos de protección del consumidor, deberían aportar una importante perspectiva en este ámbito.

⁴ En las *Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor* se indican las siguientes necesidades legítimas de la población:

- a) La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad;
- b) La promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores;
- c) El acceso de los consumidores a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas conforme a los deseos y necesidades de cada cual;
- d) La educación del consumidor, incluida la educación sobre la repercusión ambiental social y económica que tienen las elecciones del consumidor;
- e) La posibilidad de compensación efectiva al consumidor;
- f) La libertad de constituir grupos u otras organizaciones pertinentes de consumidores y la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que las afecten;
- g) La promoción de modalidades sostenibles de consumo.

⁵ La *Guía de políticas de consumo* (2010) publicada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) contiene esos conceptos.

⁶ Según la federación mundial de asociaciones de consumidores, Consumers International, las políticas de protección del consumidor están encaminadas a satisfacer ocho derechos de los consumidores. Se trata de los derechos a:

- a) Satisfacer las necesidades básicas;
- b) La seguridad;
- c) La elección;
- d) El resarcimiento;
- e) La información;
- f) La educación para el consumo;

10. La política de la competencia debe mejorar el bienestar del consumidor o el bienestar general. El bienestar del consumidor será mayor cuanto más bajo sea el precio, permaneciendo todos los demás factores invariables, y también puede mejorar gracias a la innovación en materia de calidad y a la variedad de opciones resultantes de una competencia intensiva⁷. No obstante, el origen de los bajos precios a veces puede ir en detrimento de los intereses económicos de los consumidores cuando no existe competencia en los sectores económicos conexos⁸.

11. El perjuicio del consumidor vincula estos dos elementos. El concepto surgió al tratar de cuantificar el perjuicio causado a los consumidores por las prácticas comerciales nocivas a fin de orientar las intervenciones de las políticas de protección del consumidor⁹. Una definición reciente señala que se trata de 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 informados¹⁰. Si bien la definición vincula las pérdidas económicas incurridas por los consumidores a causa del engaño al bienestar del consumidor, podrían tenerse en cuenta otros elementos, como la salud, la seguridad y la privacidad, dándoles un valor monetario.

12. Las *Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor* y el *Conjunto de Principios y Normas sobre Competencia de las Naciones Unidas* (TD/RBP/CONF/10/Rev.2) reconocen la relación existente entre ambas esferas de política. Por ejemplo, si en el primero 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", el segundo incluye el objetivo 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 desarrollo".

13. La cobertura de las leyes sobre la protección de los consumidores varía. En las *Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor* no se define el término "consumidor". Si bien las leyes de protección del consumidor se aplican por lo general a las personas físicas en su entorno doméstico, algunas leyes abarcan también a las personas físicas en cuanto que empresarios individuales o agricultores de subsistencia¹¹. Se argumenta que los aspectos relacionados con la salud, la seguridad, los intereses económicos, la asimetría de la información, los sesgos cognitivos y el acceso a los mecanismos de reparación de esos entornos son similares a los del entorno doméstico.

g) La representación;

h) Un entorno saludable.

⁷ El bienestar del consumidor y el bienestar general son conceptos económicos definidos con respecto a los mercados. El bienestar general en un determinado mercado es el bienestar del consumidor sumado al excedente del proveedor. El bienestar del consumidor es el excedente agregado de todos los consumidores, mientras que el excedente del consumidor es la diferencia entre lo que el consumidor está dispuesto a pagar y el precio.

⁸ Así ocurriría, por ejemplo, en el caso del *dumping* agrícola, que puede repercutir muy negativamente en las elecciones de consumo de los agricultores de subsistencia (véase la nota 13), o en el de las subvenciones a los servicios de infraestructura, que pueden ayudar únicamente a una minoría privilegiada a expensas del bienestar de otros consumidores.

⁹ Office of Fair Trading (OFT) (2000). *Consumer Detriment*. OFT296.

¹⁰ OCDE (2010) *Guía de políticas de consumo*, pág. 52.

¹¹ En la India, el artículo 2, párrafo 1 d), de la Ley de protección de los consumidores de 1986 ofrece la misma protección a las adquisiciones de bienes y servicios para ganarse la vida que a las destinadas al consumo personal o doméstico. Véanse los ejemplos de China y Filipinas en el manuscrito de la secretaría de la UNCTAD "Approaches to Consumer Redress", de 2010.

14. Los instrumentos de política se superponen parcialmente: ambas políticas utilizan estudios de mercado, actividades de promoción, directrices y medidas de aplicación de la ley. De hecho, organismos como la Office of Fair Trading (OFT) han observado que los estudios de mercado y las investigaciones sectoriales son instrumentos de suma utilidad tanto en la esfera de la competencia como en la de la protección de los consumidores. Las investigaciones sobre los consumidores son aparentemente más numerosas pero requieren menos recursos. Varios organismos, como la Comisión de la Competencia y de Protección del Consumidor de Australia, han visto así la oportunidad de desarrollar plenamente técnicas de trabajo en equipo al tratar los casos más frecuentes y menos complejos propios del ámbito de la protección de los consumidores para aplicarlas luego a la defensa de la competencia. Los organismos de protección del consumidor colaboran con las organizaciones de consumidores para ofrecer a estos¹² información y asesoramiento, así como mecanismos de reparación.

15. La responsabilidad en materia de políticas de defensa de la competencia y de protección de los consumidores puede incumbir a organismos distintos o a un organismo común; la responsabilidad puede ser general o sobre un sector específico. Por ejemplo, el órgano regulador de las telecomunicaciones puede ocuparse también de las políticas de defensa de la competencia y las de protección del consumidor en ese sector, como sucede en Zambia. Asimismo, en muchos países los órganos de reglamentación financiera son los principales encargados de la protección de los consumidores en ese sector. Los respectivos organismos pueden cooperar intercambiando o remitiéndose las quejas o la información. Cuando se recibe una queja, a veces no está claro si es mejor resolverla en el marco de la defensa de la competencia o en el de la protección de los consumidores, lo que hace problemática la coordinación. Por ejemplo, si un consumidor se queja de que solo puede adquirir piezas de repuesto al proveedor original, ¿constituye eso un engaño? es decir, ¿habría el consumidor elegido otra cosa de haber sabido que había un monopolio en el mercado de piezas de repuesto? ¿O es un problema de competencia, es decir, de obstáculos a la entrada y monopolio en el mercado de piezas de repuesto? Las organizaciones de consumidores a veces denuncian problemas no solo relacionados con la defensa de la competencia sino también con la protección del consumidor. La remisión de denuncias y, en su caso, el intercambio de los resultados de las investigaciones entre los organismos responsables puede facilitar la utilización del marco normativo más adecuado.

II. Mercados propicios a las interacciones entre las políticas de la competencia y de protección del consumidor

16. En muchos mercados, la competencia aporta beneficios a los consumidores, siempre y cuando existan y se apliquen una legislación contractual y leyes contra el fraude¹³.

17. La reparación desempeña una función importante para hacer que las empresas respeten los derechos de los consumidores. La creación de nuevos derechos sustantivos a través de la normativa de protección del consumidor carece de sentido si los titulares de

¹² Se plantea el problema de la idoneidad de los medios de comunicación para hacer llegar la información adecuada a un grupo de consumidores específico. Los métodos para llegar a las personas de edad, los analfabetos y los hablantes de lenguas minoritarias serán distintos de los que se empleen para llegar a los jóvenes de las zonas urbanas, que están familiarizados con Internet.

¹³ En muchos países, la aplicación y la observancia de las cláusulas contractuales y las normas de protección del consumidor no son la regla. En esos casos, debe prestarse atención al costo de transacción (tiempo y dinero) que los consumidores deben asumir para obtener reparación, ante una empresa o un tribunal, y conseguir una solución o que se imponga una sanción tras un fraude.

esos derechos no están en condiciones de exigir su cumplimiento en caso necesario. Sin una reparación, los derechos de los consumidores pueden soslayarse con toda impunidad¹⁴.

18. Sin embargo, los mercados que aquí nos interesan son aquellos en los que existen más probabilidades de intervención tanto en materia de política de la competencia como de defensa del consumidor en relación con cuestiones sustantivas distintas de la reparación y el cumplimiento de los contratos. Por consiguiente, la atención se limita a los mercados de consumidores finales y, dentro del abanico de mercados de consumo, a aquellos en que existe un riesgo elevado de que surjan problemas relacionados con la protección del consumidor.

19. Cuando se combinan las políticas de la competencia y de protección del consumidor, estas se refuerzan mutuamente. Además, en algunos casos, la coordinación es el único medio para alcanzar los objetivos máximos de las políticas, ya que un área de una política puede resultar fundamental para lograr los objetivos de la otra.

20. Los primeros mercados de interés son aquellos en que los consumidores ignoran la calidad real de los bienes y servicios que se ofrecen, es decir, son mercados con información imperfecta. No todos los mercados de ese tipo son deficientes: existen soluciones institucionales. Por ejemplo, los comercios anuncian sus precios, y los más prestigiosos basan su reputación en la calidad de los productos que venden. Sin embargo, en esos mercados los vendedores sin escrúpulos pueden considerar rentable confundir a los consumidores.

21. El segundo tipo de mercado de interés es aquel en que se puede impedir que los consumidores escojan sobre la base de sus preferencias. La fijación de precios puede ser compleja, como en el mercado de la telefonía móvil de Zambia mencionado *supra*, o bien las complejidades pueden plantearse a nivel de los contratos, como ocurre con algunos productos financieros¹⁵. Otra posibilidad es que los consumidores tengan una percepción errónea de la probabilidad de incurrir en unos costes determinados, como recargos por demora, o que se produzca un hecho determinado, como un accidente. Los vendedores sin escrúpulos pueden exacerbar la situación. Pueden aumentar la complejidad, reducir la comparabilidad o disimular determinados pagos en la letra pequeña, generando así la ilusión falsa al consumidor de que está haciendo un buen negocio.

22. En la presente sección se examinan algunas cuestiones relacionadas con la competencia y la protección del consumidor en los mercados con información incompleta y el principal resultado cuando la toma de decisiones del consumidor introduce un sesgo en la competencia. Se sostiene que el aumento de la información de que dispone el consumidor contribuye tanto a la protección de los consumidores como a la competencia, y que los sesgos en la toma de decisiones que obstaculizan la búsqueda de mejores ofertas por parte

¹⁴ Los mecanismos de reparación y los procedimientos de reclamación pueden imponer una carga excesiva a los consumidores hasta el punto de hacerlos inviables. Las empresas, concretamente, pueden aumentar o disminuir el costo de la transacción para los consumidores. Sin embargo, el hecho de que los consumidores estén bien informados alienta a las empresas a ofrecer un buen nivel de servicios, entre otras cosas medios de reparación en caso necesario. Ahora bien, el factor que más favorece el ejercicio de los derechos sustantivos de los consumidores es que existan normas y mecanismos adecuados de reparación a la par de un alcance adecuado de las actividades de las organizaciones de consumidores. Por lo que se refiere a la resolución de litigios, el recurso a mecanismos judiciales resulta oneroso y, en general, sus efectos tienen menos trascendencia que los mecanismos alternativos establecidos por los gobiernos, la industria y las organizaciones de consumidores, como los tribunales administrativos, el arbitraje, la mediación, las defensorías del consumidor constituidas por ley y las defensorías del consumidor de acceso voluntario.

¹⁵ Tal vez resulte necesario establecer contratos marco para los consumidores como medio para reducir los costos de transacción, pero su complejidad podría favorecer la introducción de cláusulas controvertidas que afectarían a grandes grupos de consumidores.

de los consumidores podrían implicar, contrariamente a todo razonamiento, que la intensificación de la competencia perjudica a los consumidores.

A. Mercados con información imperfecta

23. Se suele recurrir a políticas de protección del consumidor en los mercados en que los consumidores desconocen la verdadera calidad de los productos. Normalmente, los bienes se clasifican según el aspecto de la asimetría de la información que tiene más importancia:

- a) Los "bienes de búsqueda" permiten establecer algunas características antes de la adquisición;
- b) Los "bienes de experiencia" hacen más difícil obtener información antes de usarlos, aunque resulta fácil conocer sus características después de su utilización;
- c) Los "bienes de confianza" son productos cuyos atributos o cualidades no son apreciables para el consumidor aun después de haberlos utilizado.

B. Bienes de búsqueda

24. Por lo que se refiere a los bienes de búsqueda, puede ocurrir que el consumidor también tenga dificultades para averiguar el precio y la calidad de otras opciones, por ejemplo cuando debe incorporar al cálculo los costes del transporte o cuando la información sobre los productos y los precios es difícil de encontrar. Si los costes de búsqueda son elevados, los consumidores tienden a desistir de buscar la mejor oferta y, después de descartar a un vendedor con precios elevados, es menos probable que sigan buscando hasta encontrar al competidor más económico de todos. Incluso unos costes de búsqueda relativamente reducidos pueden llegar a disuadir a los consumidores de hacer comparaciones cuando el número de productos comparables es elevado. Por lo tanto, la competencia es menos intensa y el nivel elevado de precios en el mercado podría persistir pese a la presencia de numerosos competidores.

25. Los estudios que comparan los precios¹⁶ de Internet y los de los cauces tradicionales de distribución respaldan estos resultados. Sin embargo, en otro estudio se observó que un nivel más bajo de costes de búsqueda propició un aumento de los precios cuando algunos proveedores caros quisieron atraer a los consumidores que no comparaban precios. Este resultado es relevante para la sección II.C.

26. Un estudio de mercado de la OFT sobre las cuentas personales¹⁷ revela que cuando los costes de búsqueda son más elevados, disminuye la competencia. Se observó que la información sobre el coste de las cuentas —intereses pendientes y valor esperado de las comisiones— era difícil de obtener, por lo que los consumidores no compararon distintas ofertas aun cuando muchas veces habrían salido beneficiados si hubieran cambiado de entidad bancaria. Los consumidores sobreestimaron la dificultad de cambiar de banco. El 47% de los consumidores no se plantearon nunca la posibilidad de cambiar de entidad bancaria y pocos controlaban de manera activa la competitividad de sus cuentas. Resultado: solo el 6% de los consumidores habían cambiado de banco en los 12 meses anteriores. "Si los consumidores no están predispuestos a cambiar de banco, ni cambian de hecho, los bancos estarán poco o nada motivados para competir y ofrecer mejores condiciones [...].

¹⁶ OFT (2010). *The Impact of Price Frames on Consumer Decision Making*. OFT1226. Londres, págs. 31 y 32.

¹⁷ OFT (2008). *Personal Current Accounts in the UK: An OFT Market Study*. OFT1005. Reino Unido.

Sin embargo, si los bancos no ofrecen opciones mejores y más competitivas, los consumidores tendrán pocos incentivos para cambiar de entidad".

27. La publicidad y los comparadores de precios en Internet pueden reducir los costes de búsqueda. La publicidad fidedigna puede favorecer también la entrada en los mercados cuando los consumidores basan sus búsquedas en los anuncios publicitarios. La divulgación obligatoria de los precios (por ejemplo, fuera de un punto de venta) permite también reducir los costos. Además, varios organismos tienen sitios en sus sitios web comparaciones de precios, por ejemplo del sector de la electricidad y de las remesas de fondos¹⁸. Con todo, una mayor transparencia facilitaría también la supervisión de los acuerdos anticompetitivos.

28. Los organismos de defensa del consumidor tal vez requieran o alienten una presentación uniforme de los datos principales de productos complejos. Por ejemplo, en el Reino Unido, la industria de tarjetas de crédito estableció una presentación estándar de los gastos asociados a las tarjetas en 2003¹⁹. Sin embargo, un estudio de la OFT reveló que aproximadamente el 70% de los consumidores que solicitaban una tarjeta de crédito no realizaban una comparación previamente²⁰.

29. La herramienta "pantalla de elección" de Microsoft, impuesta por la Comisión Europea, como solución a la cuestión de los navegadores puede considerarse una medida correctiva en materia de competencia que permite reducir los costes de búsqueda²¹. Los consumidores del espacio económico europeo que disponen del navegador de Microsoft por defecto en un ordenador nuevo pueden seleccionar otros navegadores competidores a partir de una pantalla que permite su instalación. Esta solución se basa en reducir los costes de búsqueda de los consumidores para impulsar la competencia.

30. Solo el 6,2% de los consumidores de la Unión Europea cambiaron de proveedor de electricidad en un período de dos años. A pesar de que la técnica de "compra simulada" reveló que se conseguía un ahorro considerable si se cambiaba de proveedor, los consumidores que optaron por otra compañía no consiguieron grandes economías²². Los mercados de la electricidad se liberalizaron para aumentar la competencia, aunque el escaso número de clientes que cambiaron de compañía indica que la competencia no ha sido tan dinámica como se esperaba en este caso. La reglamentación del suministro por defecto y el cambio de proveedor, así como la atenuación de la percepción del consumidor de los costes asociados a los cambios suelen considerarse como instrumentos en favor del consumidor que deben tenerse en cuenta para adoptar medidas correctivas eficaces en materia de competencia, lo que ilustra el papel potencial de la coordinación entre las políticas de la competencia y de protección del consumidor.

31. En resumen, las intervenciones orientadas a proteger a los consumidores en los mercados que tienen costes de búsqueda pretenden reducir esos costes. No solo benefician directamente a los consumidores, sino que fomentan además la competencia, y en particular la entrada en los mercados.

¹⁸ Para otros ejemplos de suministro de información, véase OCDE (2010), recuadro 2.3.

¹⁹ UK Cards Association (2011). The credit card summary box. Disponible en: <http://www.theukcardsassociation.org.uk/individual/credit-card-summary-box.asp>.

²⁰ OFT (2008). *Credit card comparisons*. OFT987.

²¹ Comisión Europea (2010). Antitrust: Commission welcomes Microsoft's roll-out of web browser choice. IP/10/216, 2 de marzo; Decisión de la Comisión de 16 de diciembre de 2009 COMP/C-3/39.530 Microsoft, en especial las páginas 15 a 22.

²² ECME Consortium (2010). The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union. EAHC/FWC/2009 86 01.

C. Bienes de experiencia y bienes de confianza

32. Los bienes de experiencia no pueden evaluarse antes de su compra, pero todos los atributos son fácilmente observables después de su utilización. Como ejemplo cabe citar las novelas, los productos cuya durabilidad es importante, como las lavadoras, y los productos cuyos costes reales de funcionamiento se conocen con el tiempo, como los generadores de electricidad. Los bienes de confianza son productos cuyos atributos o cualidades no son apreciables para el consumidor aun después de haberlos utilizado. Los servicios profesionales y los productos farmacéuticos son ejemplos de bienes de confianza. ¿Puede atribuirse el restablecimiento de un enfermo a un medicamento cuando se han tomado otras medidas simultáneamente?

33. Si los consumidores no pueden evaluar los productos antes de adquirirlos, ¿cómo pueden determinar su calidad y evitar las decepciones? ¿Sobre qué base tiene lugar la competencia? Un mercado de bienes de experiencia requiere otras prácticas de mercado para funcionar bien²³. Las prácticas de mercado y las intervenciones en materia de política de protección del consumidor son similares en el caso de los bienes de experiencia y los de confianza.

34. Los participantes en el mercado han establecido prácticas para superar las asimetrías en la información. En el caso de los bienes de experiencia, algunas de las soluciones directas serían seguir comprando el mismo producto o dejarse asesorar por otros consumidores fiables. Muchas veces los proveedores ofrecen garantías²⁴. Al velar por que las garantías reúnan unos requisitos mínimos y se cumplan, las autoridades encargadas de la defensa del consumidor aseguran también una calidad mínima, ya que los productos de muy baja calidad generarían obligaciones de garantía que resultarían muy onerosas. Las marcas y el prestigio²⁵ tienen un efecto similar, ya que si un producto es de mala calidad, ello repercute en la reputación del proveedor.

²³ La referencia clásica acerca de la desaparición de los mercados de bienes de experiencia es el mercado de los "cacharros" (vehículos usados de mala calidad) de Akerlof: los automóviles de segunda mano no tienen todos la misma calidad y los vendedores pueden diferenciar entre unos vehículos y otros. Los compradores saben que existen distintos niveles de calidad, pero no pueden reconocer la de un automóvil concreto hasta después de haberlo comprado. Para un nivel dado de precios p , no se ofrecerían automóviles de una calidad superior a la que corresponde a ese precio. Los compradores son conscientes de ello, así que hacen una oferta p que corresponde a la calidad media que llega al mercado al precio p , que por supuesto es inferior al nivel p original. Este proceso se repite sucesivamente hasta que ya no se ofrece ningún automóvil de segunda mano. Akerlof G (1970), The market for lemons: Quality uncertainty and the market mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, 84:488-500.

²⁴ Una garantía es una promesa que hace el fabricante o el vendedor al consumidor de que el producto corresponde a lo que se espera de él y no tiene defectos. También es una promesa de resolver los problemas que puedan surgir.

²⁵ El prestigio transmite información sobre la calidad de los bienes de experiencia. Los propietarios de las marcas son conscientes del valor de la imagen de calidad, por lo que están motivados para mantenerla en toda la gama de productos y combatir la infracción de los derechos de marca. Los comercios pueden también adquirir prestigio como proveedores de productos de alta calidad, por lo que los consumidores se sentirán más inclinados a adquirir una marca desconocida en ese punto de venta. Otros vendedores a veces aprovechan la señal de calidad proponiendo los mismos productos sin hacer inversiones importantes para evaluar su calidad. Por consiguiente, los fabricantes pueden introducir restricciones y decidir qué grupo concreto de vendedores tiene derecho a comercializar el producto. Algunas leyes de defensa de la competencia prohíben o limitan la distribución selectiva.

35. El suministro de información veraz sobre la calidad puede facilitar la competencia. Algunos terceros, como las revistas de consumidores o la prensa, estudian la calidad de diversas marcas y publican los resultados. La organización de protección del consumidor OFT alienta la publicación de datos exactos y fidedignos sobre quejas relacionadas con servicios profesionales²⁶. Los organismos de defensa de los consumidores pueden exigir que se utilice un "lenguaje sencillo" y se presenten los principales elementos de los precios en un formato simple y uniforme. El resumen sobre las tarjetas de crédito mencionado más arriba ("Credit Card Summary Box") y el etiquetado energético de las marcas blancas son dos ejemplos de ello.

36. Otro tipo de medidas de protección del consumidor son las normas mínimas obligatorias, por ejemplo en relación con la salud y la seguridad, que benefician a los consumidores de muchas maneras. Gracias a ellas, los consumidores no se exponen a comprar, sin saberlo, productos peligrosos o perjudiciales. Además, existen externalidades negativas derivadas de la mala calidad, por ejemplo cuando los usuarios de un edificio pueden sufrir daños como consecuencia de deficiencias técnicas, las normas mínimas palián la subinversión deliberada de los compradores en calidad. Por lo que respecta al mercado, puede expandirse si los consumidores confían más en la calidad y la seguridad de los productos (más consumidores comprarán porque se les asegura que ninguno de los productos propuestos es peligroso o fraudulento). Un ejemplo de este efecto es la reticencia de muchos consumidores a participar en los mercados financieros a causa de la sospecha (confirmada por las personas que se han visto perjudicadas por productos que no cumplían las normas mínimas) de que no tienen capacidad para comprender plenamente los riesgos potenciales de los productos²⁷.

37. Sin embargo, si la normativa es muy rigurosa, podría ir en detrimento de la competencia. Algunos consumidores pueden preferir una alternativa barata de menor calidad y algunos productores podrían verse constreñidos a producir solamente productos de escasa calidad (aunque seguros y saludables).

38. Paradójicamente, la imposición de normas mínimas puede también reducir la calidad media de los productos en el mercado. Si un porcentaje suficiente de consumidores está informado de la calidad real de los productos, limita la participación de los proveedores de productos de baja calidad. La adopción de normas mínimas hace que disminuya el número de consumidores que tratan de recabar información. La proporción de proveedores de productos de mala calidad aumenta, propiciando una reducción general de la calidad, aunque no por debajo de la norma²⁸. Por último, el establecimiento de normas podría propiciar algunas formas de acuerdos colusorios.

²⁶ Los términos "exacto y fidedigno" implican que deben superarse ciertos problemas, como la selección adversa, por ejemplo cuando algunos proveedores dañan la salud de los consumidores o les ocasionan problemas jurídicos más difíciles de resolver. Véase, por ejemplo, Collins P, *Competition in professions 10 years on: The liberalization of professions and consumer empowerment*. Discurso pronunciado el 12 de diciembre de 2011.

²⁷ Consumers International (2011), *Safe, fair and competitive markets in financial services: Recommendations for the G20 on the enhancement of consumer protection in financial services*, pág. 4: "En la actualidad, muchos servicios financieros son tan complejos que los consumidores, los reguladores e incluso los mismos proveedores de los servicios no los entienden. Esa complejidad debe resolverse y, en caso necesario, deben retirarse del mercado los productos excesivamente complejos. Los reguladores deben introducir la condición de que los productos sean comprensibles y prohibir los que no lo sean, deberían exigir que se ofrezcan servicios financieros sencillos y estándar, y los principales servicios financieros deberían cumplir unas normas mínimas de protección del consumidor".

²⁸ Este riesgo moral, es decir, que los consumidores se esfuercen menos por estar informados si la reglamentación reduce las ventajas de hacerlo, se estudia con respecto a los precios elevados en

39. Los servicios de transmisión de propiedad, que consisten en un conjunto de servicios jurídicos relacionados con la compraventa de bienes inmuebles, son un bien de confianza. En Inglaterra y Gales, la entrada en ese mercado estaba reservada a los notarios hasta que se abrió a profesionales parajurídicos autorizados en los años ochenta. Otros cambios que se produjeron en la misma época fueron la supresión de los honorarios variables y de la prohibición de anunciar. Ahora bien, en 2010 los notarios representaban el 97% del mercado de las transmisiones de propiedad²⁹. ¿Por qué se produjeron tan pocas entradas? Quizás porque el 80% de los consumidores acudían a los servicios que les recomendaban sus agentes de propiedad inmobiliaria —más de la mitad ni siquiera compararon las diversas opciones— y esos agentes cobraban una comisión a los profesionales parajurídicos por enviarles clientes. ¿Aumentaría la competencia si se informara bien a los consumidores de las comisiones por el envío de clientes y las ventajas de comparar servicios y se les ofrecieran medidas de calidad fidedigna?

40. En síntesis, las intervenciones orientadas a proteger a los consumidores en los mercados de bienes de experiencia o de confianza suelen proporcionar información sobre la calidad, o garantías de calidad, o bien prohibir los productos que no cumplen unas normas mínimas. Las normas mínimas deben establecerse caso por caso, cuando proceda, sopesando sus beneficios para los consumidores frente a los riesgos potenciales para la competencia.

41. En esta sección se ha examinado cómo las elecciones de los consumidores pueden verse afectadas por la información asimétrica de los mercados. La siguiente sección se basa en las últimas novedades de la economía del comportamiento para describir las circunstancias en que las características del proceso de decisión de los consumidores pueden perjudicar a la competencia.

D. Decisiones sesgadas de los consumidores

42. Los consumidores no son plenamente racionales ni supermáquinas. Por ejemplo, están influenciados por fuerzas emocionales y actitudes personales que inciden en el proceso de decisión³⁰. Los consumidores pueden tener también percepciones erróneas sobre su demanda futura, como cuando se inscriben en un gimnasio al que acudirán muy poco, utilizan los descubiertos en sus cuentas bancarias más de lo previsto o eligen empíricamente lo que van a comprar en lugar de tratar de comprender las diferencias de precios de productos financieros complejos.

43. Algunas medidas de protección del consumidor abordan los sesgos en la toma de decisiones. El material didáctico aconseja a los consumidores que presten atención a las principales cifras y cláusulas de los contratos y les ayuda a comprender sus implicaciones. Los organismos pueden prohibir que un nivel elevado de comisiones solo se mencione en la letra pequeña o que se utilicen tácticas de venta agresivas que impiden al consumidor realizar comparaciones.

Armstrong M., Vickers J. y Zhou J. (2009), Consumer protection and the incentive to become informed, *Journal of the European Economic Association*, 7(2-3), págs. 399 a 410. Hacen referencia a la aplicación de Posner de esa idea con respecto al fraude en Posner R. (1969), Federal Trade Commission, *University of Chicago Law Review*, 37(1), págs. 47 a 89.

²⁹ OFT (2010), Home buying and selling: A market study, págs. 44, 132 y 133; Sparkes P. y Sebastian S. Case studies: England and Wales, en Schmid U., Sebastian S., Lee G., Fink M. y Paterson I. (2007), Study – COMP/2006/D3/003 – Conveyancing services market, págs. 179 a 196.

³⁰ Gran parte de este apartado se basa en Huck S., Zhou J. y Duke C. (2011), Consumer behavioural biases in competition: A survey, OFT Economic Discussion Paper N° 1324; implicaciones para la competencia, págs. 7 y 32 a 42.

44. A los efectos del presente documento, la distinción más importante se refiere a los sesgos en el proceso de decisión del consumidor que distorsionan la demanda o la búsqueda. Los sesgos que distorsionan la demanda incluyen la sobreestimación o la subestimación de la propia demanda (ejemplos del gimnasio y de los descubiertos mencionados más arriba) y la respuesta a la presentación de los productos, como en el caso de que se ajuste la elección después de conocer la versión más cara del producto. La búsqueda puede verse distorsionada cuando el consumidor es reacio a realizar comparaciones antes de comprar o no puede realizar adecuadamente la comparación entre productos, lo cual podría obedecer a la pereza o el desinterés, o bien a la complejidad de los precios o productos cuya evaluación requiere un nivel de conocimientos que el consumidor no posee.

45. Puesto que los sesgos distorsionan la búsqueda de las mejores condiciones de compra, el aumento de la competencia no implica necesariamente un resultado más favorable para los consumidores. La lógica es la siguiente: los proveedores tratan de captar a los consumidores que no comparan los productos o que tienen dificultad para evaluar la calidad, es decir, los consumidores que comprarán sus productos independientemente del precio o la calidad. Un mayor número de proveedores no implica que mejore el bienestar del cliente. Por ejemplo, el aumento del número de proveedores que tratan de captar a consumidores con pocos conocimientos mediante ofertas que en las mismas circunstancias no resultarían atractivas para los consumidores informados difícilmente puede mejorar el bienestar de los consumidores a los que van destinadas estas acciones.

46. En este apartado se han expuesto brevemente algunas ideas sobre la economía del comportamiento que influyen cada vez más en la política de protección del consumidor. Junto con los apartados anteriores sobre los bienes de búsqueda, experiencia y confianza, se muestra cómo las políticas de protección del consumidor y de la competencia pueden interactuar y reforzarse mutuamente para mejorar el bienestar del consumidor. La política de protección del consumidor debería facilitar el proceso de toma de decisiones, favoreciendo la competencia cuando existan múltiples competidores entre los que escoger. La política de la competencia protege a los consumidores de los efectos potencialmente perjudiciales del poder de mercado. En algunas circunstancias, los instrumentos de la política de protección del consumidor pueden ayudar a los consumidores a contrarrestar cierto grado de poder de mercado.

III. Interacciones entre las políticas de la competencia y de protección del consumidor en determinadas esferas

47. En la presente sección se aplica el análisis antes expuesto a cuatro esferas en las que los consumidores tienen un papel activo: los seguros y los productos de ahorro, las remesas, los medicamentos falsificados y los productos peligrosos.

A. Seguros y productos de ahorro

48. Los seguros y los productos de ahorro son valiosos pero presentan riesgos para los consumidores. De hecho, la Junta de Estabilidad Financiera, el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales realizan una labor sustancial destinada a reducir el riesgo que conlleva la contraparte del ahorro, el crédito³¹. En lo que se refiere a los seguros y los

³¹ Junta de Estabilidad Financiera (2011), Consumer finance protection with particular focus on credit; Banco Mundial, Global Programme on Consumer Protection and Financial Literacy (Programa mundial de protección al consumidor y educación financiera).

productos de ahorro, una entidad, como el consumidor, concierta un arreglo con otra entidad para obtener en el futuro una prestación de determinado valor con arreglo a determinadas condiciones. El consumidor efectúa pagos periódicos por los cuales espera recibir una cantidad de dinero si se presentan determinadas circunstancias, por ejemplo en caso de daños ocasionados por una inundación, o para lograr determinado objetivo, por ejemplo cuando ahorra para costearse estudios o para su jubilación. Sin embargo, el hecho de que haya que abonar los pagos antes de recibir la prestación expone a los consumidores a diferentes riesgos: fraude, ventas abusivas y elecciones equivocadas ocasionadas por lo difícil que es entender los contratos. Es preciso establecer normas para que los incentivos de la competencia fomenten conductas que beneficien a los consumidores.

49. La venta de seguros y otros productos de ahorro suele estar sujeta a una regulación estricta. La regulación prudencial, que no entra en el ámbito del presente documento, está destinada a garantizar que los proveedores puedan efectuar los pagos previstos con arreglo a sus obligaciones contractuales. Es importante que los consumidores puedan distinguir a los proveedores autorizados y sujetos a regulación de las entidades no reguladas.

50. Es necesario que los consumidores dispongan de información veraz sobre los productos financieros para adoptar decisiones acertadas. Entre las principales características que deben tener en cuenta figuran los riesgos, los costos, los beneficios y los plazos. La información que resulta útil para los consumidores puede parecer diferente de la que resulta útil para los profesionales de las finanzas. Una información oportuna, exacta y comprensible que permita comparar productos contribuye a proteger al consumidor y a estimular la competencia.

51. La venta abusiva es un problema particularmente preocupante para los consumidores. Esta práctica consiste en vender un producto no apto para un consumidor después de haberse informado razonablemente acerca de sus circunstancias. Por ejemplo, sería abusiva la venta de un seguro que cubriera la pérdida del empleo a estudiantes desempleados o jubilados.

52. Los productos financieros suelen venderse por conducto de intermediarios. Para evitar que prime el interés del intermediario sobre el del cliente, las normas de protección del consumidor pueden exigir la divulgación de los incentivos que reciben los intermediarios. La divulgación de la comisión que cobra el intermediario, por ejemplo, alerta al consumidor sobre la posibilidad de que el intermediario tenga interés en recomendarle un producto que no es el más adecuado para el consumidor. La competencia entre intermediarios con incentivos diferentes puede contribuir a informar al consumidor.

53. Habida cuenta de que los recursos de los consumidores son más limitados, debería ser más fácil presentar una reclamación con arreglo a las normas de protección del consumidor que en virtud del derecho contractual.

54. La complejidad y el carácter contingente de esos productos —puesto que su valor depende de acontecimientos aleatorios como las inundaciones— hacen que sea difícil para los consumidores valorar las ofertas. Los contratos, largos, detallados y escritos en jerga jurídica pueden resultar incomprensibles. Los consumidores pueden equivocarse al estimar la probabilidad de que una conducta o determinados acontecimientos se produzcan en el futuro. La competencia no siempre empuja a los proveedores a ofrecer servicios más convenientes: algunos de ellos se dirigen de preferencia a los consumidores con menos capacidad de evaluar las ofertas, presentándoles productos más rentables pero no necesariamente más convenientes.

55. La educación financiera es un complemento importante de la regulación prudencial y la protección del consumidor en esos mercados³². Además de dar consejos al consumidor para que aprenda a detectar por sí mismo a los estafadores, se le puede enseñar a consultar a los reguladores del sector financiero que registran, vigilan y regulan a las empresas que ofrecen seguros y productos de ahorro.

56. En resumen, el valor de los seguros y los productos de ahorro radica en que crean un vínculo entre los ahorros de los consumidores en un sector y el pago de prestaciones en otro. Ahora bien, la regulación del sector financiero, la protección del consumidor, la educación financiera y la competencia desempeñan cada una un papel específico.

B. Las remesas

57. Las remesas son ingresos que los hogares reciben del extranjero. Enviadas principalmente por trabajadores migrantes, las remesas constituyen una importante entrada de capitales para los países en desarrollo. En 2009, las remesas enviadas por los trabajadores por conductos formales totalizaron cerca de 305.000 millones de los 598.000 millones de dólares en que se cifraron el total de las corrientes financieras formales³³. Los migrantes envían una gran proporción de sus ingresos³⁴. El envío puede hacerse por conducto de bancos, empresas de transferencia de dinero, autobuses, taxis y el sistema de la *hawala*. Las transferencias de dinero por teléfono móvil cumplen cada vez con más frecuencia la misma función; por ejemplo, en Kenya, el sistema M-PESA permite enviar remesas dentro del país utilizando el teléfono³⁵. El precio del envío de las remesas varía considerablemente entre una pareja de países y otra y también hay diferencias de precio en un mismo corredor de remesas. Para los remitentes es aún más difícil comparar las ofertas cuando no conocen el precio con antelación. A veces, no se conoce el tipo de cambio aplicado mientras no haya concluido la transacción y puede ser además que se cobren comisiones en destino.

58. Al existir más competencia disminuye el precio del envío de las remesas desde los países del G-8³⁶. Según otro estudio, el envío de 200 dólares de los Estados Unidos a nueve países destinatarios cuesta entre 7 y 26 dólares. El grado de competencia es el principal determinante del precio³⁷. Cuanto más bajos los costos de envío, mayores son las remesas; según un estudio, por cada dólar de disminución del costo de envío, el envío mensual de remesas aumenta en 25 dólares³⁸.

59. Se han adoptado políticas destinadas a aumentar la competencia y educar al consumidor. En el corredor de remesas México-Estados Unidos, los precios han bajado considerablemente tras la entrada de los bancos en el mercado. El Banco de Servicios

³² OCDE (2008), Recommendation on Good Practices for Financial Education Relating to Private Pensions; Banco Mundial, OCDE, Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido) y Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP) (2009), *The Case for Financial Literacy in Developing Countries*.

³³ Banco Mundial (2011), *Global Development Finance*, cuadro 1, pág. 1.

³⁴ Los senegaleses que trabajan en España envían el 49,9% de lo que ganan, los inmigrantes mexicanos en los Estados Unidos entrevistados en el período 2000-2009 indicaron que enviaban el 31,1% de sus ingresos. Para más datos véase Yang, D. (2011), Migrant remittances, *Journal of Economic Perspectives*, 25(3):129-152.

³⁵ Mas, I. y Radcliffe, D. (2010), Mobile payments go viral: M-PESA in Kenya, Fundación Bill & Melinda Gates, marzo, disponible en <http://go.worldbank.org/XSGEPAIMO>.

³⁶ Banco Mundial (2011), Remittance Prices Worldwide, N° 3, noviembre.

³⁷ Orozco, M. (2002), Market, money, and high costs, testimonio ante la Comisión del Senado sobre asuntos bancarios encargada de examinar los abusos con respecto a las remesas, 28 de febrero.

³⁸ Yang, D. (2011), Migrant remittances, *Journal of Economic Perspectives*, 25(3):129-152.

Financieros (BANSEFI), programa público mexicano, organiza a los bancos, las cajas de ahorro y las instituciones de microfinanzas en una red de distribución de las remesas. Un grupo de instituciones de ahorro y crédito procura integrar a los receptores de remesas en el sistema bancario formal. En origen, un equipo de tareas conformado por organismos de los Estados Unidos y de México se ocupa de facilitar el uso del sistema bancario formal por los inmigrantes mexicanos expidiéndoles una matrícula consular y promoviendo la aceptación de dicho documento como identificación para la apertura de cuentas bancarias y de aumentar la oferta de capacitación en temas financieros en idioma español³⁹.

60. Cuando hay pocos agentes potenciales, los acuerdos de exclusividad entre las empresas de transferencia de dinero y sus agencias pueden crear obstáculos a la entrada en el mercado. En las zonas rurales, suele haber pocas empresas pequeñas y por lo tanto pocos agentes potenciales. En 2003, por ejemplo, el Servicio Federal Antimonopolio de la Federación de Rusia ordenó a Western Union que suprimiera las cláusulas de exclusividad de los acuerdos que había concluido con una red de 40 bancos rusos⁴⁰.

61. Cuanta más información tengan los consumidores sobre los precios, menos les costará buscar la oferta más conveniente. El Banco Mundial ha creado una base de datos mundial sobre el costo del envío de remesas (Remittance Prices Worldwide) con información sobre 213 corredores de remesas, que se puede consultar en <http://remittanceprices.worldbank.org>. También se ocupa de certificar a las bases de datos nacionales sobre el costo del envío de las remesas que se ajustan a sus normas. En la base de datos del Banco Mundial figura el monto de la comisión, el margen por tipo de cambio y el costo total del envío de 200 dólares y 500 dólares. También se indica la rapidez de la transferencia y la red de cobertura en destino. Los datos fueron recolectados por encuestadores que se hicieron pasar por clientes. Ahora bien, no queda claro cuán difundida está esa información entre los migrantes que envían remesas.

62. En resumen, las medidas de protección del consumidor destinadas a aumentar la información de que disponen los remitentes de dinero refuerzan la competencia. Las medidas de defensa de la competencia pueden consistir en alentar la entrada de nuevos agentes en los mercados y restringir los acuerdos de exclusividad en las zonas en que haya pocos agentes. La cooperación transfronteriza entre reguladores financieros también parece ser necesaria para mejorar la situación del consumidor. El hecho de que los costos sigan siendo elevados y muy dispares indica que sigue siendo costoso buscar la oferta más conveniente y que, por ende, queda mucho por mejorar en materia de regulación y políticas de protección del consumidor y defensa de la competencia.

C. Medicamentos falsificados

63. Los medicamentos falsificados se venden tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. Se estima que hasta el 25% de los fármacos que se consumen en los países en desarrollo han sido falsificados⁴¹. Los medicamentos falsificados son fármacos fabricados para engañar al consumidor y hacerle creer que han sido producidos por otro

³⁹ Orozco, M. (2005), *International Financial Flows and Worker Remittances: Best Practices*, Organización Internacional del Trabajo, pág. 23. En 2009, apenas un 27% de los bancos de los Estados Unidos aceptaba la matrícula consular, FDIC (2009), conclusiones del estudio del FDIC titulado *Bank Efforts to Serve the Unbanked and Underbanked*, revista trimestral FDIC, 14 de julio.

⁴⁰ Decisión sobre el caso N° 2 06/121-03, relativo al incumplimiento de la legislación antimonopolios, http://en.fas.gov.ru/decisions/decisions_30691.html. La decisión fue confirmada tras varios recursos en apelación en diferentes instancias.

⁴¹ Organización Mundial de la Salud (OMS) (2003), *Medicamentos falsificados*, nota descriptiva N° 275, noviembre, en que se cita a la Administración de Alimentos y Medicamentos (FDA) de los Estados Unidos.

fabricante. El consumidor queda expuesto al riesgo de que esos medicamentos no tengan las características del producto imitado y que por lo tanto sean ineficaces o nocivos. Los medicamentos que contienen dosis insuficientes de principios activos generan externalidades negativas porque aceleran el desarrollo de cepas resistentes a los fármacos y pueden menoscabar el valor de las marcas si los pacientes o los profesionales de la salud asocian a un fabricante legítimo con un fármaco falsificado ineficaz que lleva su marca ilícitamente.

64. Los medicamentos son "bienes de confianza" en el sentido de que el consumidor no puede determinar su calidad, aun después de haberlos utilizado. Puede ocurrir que los consumidores y los farmacéuticos no sean capaces de detectar los fármacos falsificados: hay ciertas falsificaciones que solo pueden comprobarse tras un análisis de laboratorio⁴².

65. No hay suficiente información sobre los fármacos falsificados. La OMS señala que son pocos los países dispuestos a suministrar información sobre los casos detectados⁴³. Una asociación de productores de fármacos establecida para luchar contra la falsificación de medicamentos no publica datos estadísticos sobre el asunto⁴⁴.

66. Las recomendaciones de la OMS en materia de protección del consumidor consistirían en excluir los medicamentos falsificados e informar a los consumidores en cierta medida. La OMS recomienda que se establezcan normas para la elaboración, fabricación y distribución de los fármacos, rigurosamente controladas por un organismo nacional de regulación de los fármacos debidamente facultado y que se aprueben leyes que disuadan a los falsificadores. Según la OMS apenas un 20% de sus 191 Estados miembros tienen una regulación debidamente desarrollada en materia de fármacos. La OMS evalúa a los fabricantes de medicamentos para el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis y sus productos⁴⁵. También recomienda informar a las organizaciones de consumidores acerca de la posible existencia de fármacos falsificados y aconsejar a los consumidores que compren fármacos exclusivamente de fuentes legítimas y denuncien los casos en que una enfermedad no responde al tratamiento medicamentoso. La aplicación de estas recomendaciones debería obstaculizar la entrada de medicamentos falsificados en el mercado y facilitar la de fármacos auténticos.

67. Otra estrategia consiste en informar directamente a los consumidores.

68. Gracias a la red mPedigree, integrada por varios países en desarrollo de África Occidental, los consumidores pueden verificar cada envase de medicamentos. Cada envase lleva una etiqueta que se raspa para revelar un código único que el consumidor puede enviar por mensaje de texto a un registro central, en el que el número se coteja instantáneamente con una lista de códigos auténticos⁴⁶. En otras palabras, los proveedores auténticos y los consumidores han puesto en marcha un dispositivo que permite que haya competencia con respecto a un bien de confianza. Los fabricantes podrían emplear códigos multiuso, es decir códigos que no sean únicos, para vigilar las corrientes de distribución y detectar prácticas anticompetitivas, como el reparto de mercados.

⁴² Organismo regulador de los medicamentos y productos sanitarios del Reino Unido, Counterfeit medicines and devices.

⁴³ Organización Mundial de la Salud. Información general sobre medicamentos falsificados, disponible en: www.who.int.

⁴⁴ El Pharmaceutical Security Institute facilita datos estadísticos sobre una serie de incidentes que engloban la falsificación (About us; Counterfeit situation-incident trends, <http://www.psi-inc.org>).

⁴⁵ OMS (2003), Medicamentos falsificados, Nota descriptiva N° 275, noviembre. Disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs275/es/index.html>.

⁴⁶ Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (2010), Dialling for development: How mobile phones are transforming the lives of millions – Toll-free drug verification, *Revista de la OMPI*, septiembre. Véase también www.mpedigree.net.

69. En resumen, los medicamentos falsificados pueden hacer que los consumidores y los farmacéuticos desconfíen incluso de los fármacos auténticos. Se recomienda aprobar leyes y crear instituciones destinadas a verificar la autenticidad de los medicamentos y eliminar las falsificaciones. Gracias a los avances de las tecnologías de la información y las comunicaciones se puede verificar de forma rápida y oportuna la autenticidad de un medicamento y de ese modo favorecer la competencia con respecto a un bien de confianza⁴⁷.

D. Bienes de consumo peligrosos

70. Los consumidores compran y utilizan productos que presentan grados variables de inocuidad. Un producto que es seguro si se lo utiliza debidamente cuando nuevo, puede volverse peligroso si se lo utiliza indebidamente o en exceso. Por consiguiente, los consumidores son, en cierta medida, responsables de su propia seguridad, aun cuando las normas que los protegen prohíben la comercialización de productos nocivos. Además, la importancia relativa de la seguridad con respecto al precio no es la misma para todos los consumidores: algunos escogen productos que presentan más riesgos pero son más baratos.

71. Los productos menos seguros pueden resultar más baratos de producir. La fabricación de productos más sólidos, la mejora del aislamiento eléctrico, la utilización de materiales trazables y la mejora del diseño son costosas. De hecho, un argumento en contra de la competencia entre compañías aéreas era que la competencia llevaría a las empresas a gastar menos en mantenimiento para ahorrar, con la consecuencia de que disminuiría la seguridad. En realidad, las compañías aéreas tenían tanto interés en preservar su reputación en materia de seguridad —puesto que los consumidores que tuvieran dudas al respecto podían optar fácilmente por una competidora y de ese modo privarlas de ingresos— que la tendencia sostenida hacia una mayor seguridad se mantuvo después de la apertura del sector a la competencia, al menos en los Estados Unidos⁴⁸.

72. A muchos proveedores les interesa garantizar la inocuidad de sus productos. Las marcas y las garantías ayudan a los proveedores a comprometerse a producir productos inocuos. El valor de una marca se desploma si esta se desprestigia a consecuencia del daño sufrido por un consumidor⁴⁹ y el cumplimiento de las obligaciones por garantía es muy costoso en el caso de productos de mala calidad. Los proveedores también pueden facilitar el acceso a los mecanismos de reparación para los consumidores. Esto también aumenta los costos de producción de productos de mala calidad. Al establecer esas instituciones, los proveedores pueden comprometerse a producir productos de consumo de buena calidad.

73. Para proteger al consumidor de los productos peligrosos puede optarse por prohibiciones *ex ante* o medidas *ex post*, como avisos públicos, prohibiciones, el retiro de un producto del mercado y actuaciones judiciales. Las prohibiciones *ex ante* deben basarse en fundamentos objetivos y científicos, como muestreos, pruebas, evaluaciones y la

⁴⁷ Guarda estrecha relación con este asunto la cuestión de que los derechos de propiedad intelectual afecten a la competencia debido a los posibles abusos de parte de los titulares de los derechos.

⁴⁸ Oficina General de Cuentas de los Estados Unidos (1996), *Airline deregulation: Changes in airfares, service and safety at small, medium-sized, and large communities*, GAO/RCED-96-79.

⁴⁹ El daño a la reputación de un producto es menor si los consumidores no conocen la verdadera identidad del fabricante de los productos que resultan peligrosos. Véase Freedman, S., Kearney, M. y Lederman, M. (2010), *Product recalls, imperfect information and spillover effects: Lessons from the consumer response to the 2007 toy recalls*, documento de trabajo N° W15183 del NBER, *Review of Economics and Statistics*, de próxima publicación.

elaboración de una norma. El costo y la duración del proceso⁵⁰, que pueden entrañar la exclusión de bienes seguros pero poco rentables, pueden sopesarse teniendo en cuenta los perjuicios previsibles que podrían sufrir los consumidores.

74. El aumento del comercio internacional de productos de consumo exige una mejor coordinación de los regímenes nacionales de seguridad de los productos⁵¹. Una mayor coordinación entre las normativas nacionales con objetivos análogos puede reducir los obstáculos al comercio y por lo tanto permite realizar economías de escala⁵². Las agrupaciones regionales que se mencionan más adelante promueven el intercambio de información sobre los daños causados por productos peligrosos, un etiquetado mejor y más coherente de los productos y una mayor observancia de las normas internacionales. El reconocimiento mutuo de normas técnicas y la armonización de los reglamentos permitiría que los proveedores que cumplen las normas de un país incursionen más fácilmente en otros mercados, lo cual aumentaría la competencia.

75. La Red Consumo Seguro y Salud⁵³ es una red interamericana auspiciada por la Organización de Estados Americanos que tiene por objetivo facilitar el acceso en tiempo oportuno a información sobre productos peligrosos y capacitar a los funcionarios del ramo. Entre otras cosas, recibe alertas sobre productos peligrosos de las autoridades encargadas de la seguridad de los consumidores en todo el mundo, alertas que procesa y publica en un sitio web, donde las autoridades y los consumidores pueden consultarlas fácilmente. También recopila y publica los reglamentos y las normas técnicas de diversos países, así como las mejores prácticas en materia de vigilancia del mercado.

76. La International Consumer Product Safety Caucus⁵⁴ es una red voluntaria de organismos reguladores de la inocuidad de los productos para los consumidores y entidades de vigilancia del mercado. Su labor reciente tiene que ver con la trazabilidad de los productos, el intercambio de información o el retiro de ciertos productos del mercado. Existen diversos entendimientos o acuerdos bilaterales que sustentan la prohibición o el retiro de determinados productos de los mercados de consumo, acompañados de restricciones sobre nuevas exportaciones⁵⁵.

77. Así pues, el aumento del comercio internacional de productos de consumo ha dado pie a una mayor coordinación transfronteriza en materia de intercambio de información, vigilancia del mercado y pruebas de productos. Se refuerza la protección del consumidor si se comparte la experiencia de jurisdicciones que persiguen los mismos objetivos, por ejemplo en lo que se refiere al retiro de productos del mercado y la trazabilidad de los productos. La reducción de los obstáculos al comercio transfronterizo de productos inocuos también fomenta la competencia.

⁵⁰ Prosafe, una asociación de autoridades de vigilancia del mercado europeo, tardó 13 meses en realizar los ensayos de 36 andadores para bebés y elaborar las normas correspondientes. Véase el comunicado de prensa de 14 de diciembre de 2010 titulado *Joint action on baby walkers finished*.

⁵¹ Según estimaciones de Prosafe (véase *supra*) el 85% de los juguetes vendidos en la Unión Europea son de fabricación china, al igual que el 50% de todos los productos señalados al RAPEX, sistema de información sobre bienes de consumo peligrosos, excepto alimentos, productos farmacéuticos y aparatos médicos, documento estratégico del proyecto EMARS (http://www.prosafe.org/read_write/file/EMARS_Strategy_Document.pdf).

⁵² El reconocimiento mutuo de las normas técnicas y la armonización de los reglamentos ayudan a los proveedores que observan las normas de un país a incursionar en otros mercados.

⁵³ Descripción que figura en el sitio web, <http://www.oas.org/es/sla/rcss/default.asp>.

⁵⁴ Entre sus integrantes están China, la Unión Europea, los Estados Unidos, el Japón, el Canadá, la República de Corea y Australia (www.icpsc.org).

⁵⁵ Véase por ejemplo, el sistema de alerta RAPEX-China sobre productos peligrosos.

IV. Conclusiones y opciones de política

78. En muchos mercados la competencia favorece los intereses de los consumidores, siempre y cuando existan un derecho contractual general y una legislación contra el fraude y se apliquen sus disposiciones. Los vendedores competitivos rivalizan por atraer consumidores. Los consumidores informados y educados pueden comprender las ofertas y realizar elecciones sensatas, que premian a los proveedores más eficientes e innovadores. Pero cuando los consumidores no tienen un acceso razonable a la información correcta o toman decisiones sesgadas, los proveedores pueden actuar estratégicamente para aumentar sus ganancias a expensas de los consumidores. Las políticas de protección del consumidor pueden ser la mejor solución normativa para ayudar a que los mercados funcionen mejor en estas circunstancias.

79. Este ejemplo pone de manifiesto que la mejora de la coherencia entre las políticas de competencia y de protección del consumidor debe ser fundamental para ayudar a los mercados a funcionar mejor, desde el punto de vista tanto del consumidor como de las empresas. La mejora de la cooperación entre las autoridades de la competencia y las de la protección del consumidor podría consistir, entre otras cosas, en la transmisión de las reclamaciones, el intercambio de los resultados de las investigaciones, la consideración de los efectos de los recursos en otros objetivos de política y, en su caso, la colaboración en investigaciones y en la formulación de políticas para dar respuesta a estas cuestiones. Esas investigaciones no solo deben versar sobre las prácticas de los minoristas, que afectan directamente a los consumidores al por menor, sino que también deben abordar cuestiones relativas a las fases iniciales de la cadena de producción que afectan a la estructura de la industria, así como la necesidad de medidas internacionales para prevenir problemas que afecten a la competencia a nivel mundial.

80. Los consumidores tienen ante sí nuevos productos y nuevas estrategias de comercialización y realizan cada vez más transacciones comerciales transfronterizas con productos de consumo. Además, el cambio tecnológico plantea nuevos problemas a los consumidores, por ejemplo para encontrar un equilibrio adecuado entre la protección de la propiedad intelectual y el acceso a conocimientos. Habida cuenta de estos y otros acontecimientos, podría considerarse la posibilidad de revisar las directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor.