



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/EM.17/3
20 de agosto de 2001

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios
y de los Productos Básicos
Reunión de Expertos sobre los Intereses de
los Consumidores, la Competitividad,
la Competencia y el Desarrollo
Ginebra, 17 a 19 de octubre de 2001
Tema 3 del programa provisional

**LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR, LA COMPETENCIA,
LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO**

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En la presente nota se abordan una serie de aspectos relacionados con la protección del consumidor, la competencia y la competitividad desde una doble perspectiva nacional e internacional. En ella se plantean varias cuestiones referentes a las nuevas dimensiones de las preocupaciones de los consumidores, especialmente en los países en desarrollo y en las economías en transición, como consecuencia de la mundialización y liberalización, tales como los efectos de la privatización de empresas de servicios públicos en los consumidores, la desregulación y el aumento de la competencia, la representación de los consumidores y el acceso de estos últimos a los servicios financieros, así como cuestiones relacionadas con el desarrollo de la capacidad para adoptar normas reguladoras y hacerlas cumplir. También se abordan algunos aspectos de la cooperación internacional en el ámbito de la aplicación de la protección del consumidor.

ÍNDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 3	3
I. LA MUNDIALIZACIÓN, LA COMPETENCIA, LA COMPETITIVIDAD Y LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR.	4 - 18	4
1.1 La competencia a escala mundial y las preocupaciones de los consumidores	4 - 8	4
1.2 La competencia y la competitividad	9 - 14	5
1.3 Los mercados sin fronteras, la competencia y el bienestar de los consumidores	15 - 18	7
II. LA LEGISLACIÓN Y LA POLÍTICA NACIONALES DE LA COMPETENCIA, LA DESREGULACIÓN Y EL BIENESTAR DE LOS CONSUMIDORES	19 - 29	9
2.1 Los efectos de la desregulación y del aumento de la competencia en los consumidores	19 - 22	9
2.2 Los efectos de la privatización de empresas de servicios públicos en los consumidores	23 - 25	12
2.3 La competencia y el acceso de los consumidores a los servicios financieros	26 - 29	13
III. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL FOMENTO DE LA CAPACIDAD DE ELABORACIÓN Y APLICACIÓN DE NORMAS REGULADORAS	30 - 35	15
3.1 El papel de los gobiernos, el sector empresarial y las organizaciones de consumidores	30 - 32	15
3.2 Cooperación internacional	33	15
3.3 Labor de seguimiento en el plano internacional	34 - 35	16
Bibliografía		17

INTRODUCCIÓN

1. La X UNCTAD pidió a la UNCTAD que acometiera la tarea de "reforzar la capacidad de las instituciones públicas de los países en desarrollo encargadas de la defensa de la competencia y la protección del consumidor y ayudarlas a educar al público y a los representantes del sector privado al respecto" (Plan de Acción, párrafo 141). La Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas Encargada de Examinar todos los Aspectos del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales restrictivas (25 a 29 de septiembre de 2000) decidió en su resolución que la UNCTAD debería:

- "a) Prestar apoyo a las autoridades públicas en materia de competencia y protección del consumidor y ayudarles a sensibilizar a la opinión pública y a los representantes del gobierno y del sector privado en la esfera del derecho y la política de la competencia"; y
- b) Estudiar la viabilidad de proclamar un Día Mundial de la Competencia y el Consumidor, de las Naciones Unidas, como medio para dar a conocer los beneficios que el consumidor puede obtener de la política de la competencia y sensibilizar a la opinión pública en general."

2. Además, la Conferencia invitó a la UNCTAD a que "considere la posibilidad de convocar una reunión de expertos sobre política de consumo como órgano distinto del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia".

3. Teniendo en cuenta las Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor (A/C.2/54/L.24), la Reunión de Expertos examinará las nuevas dimensiones de las preocupaciones de los consumidores, especialmente en los países en desarrollo y las economías en transición, suscitadas por la mundialización y la liberalización. Para ayudarle en esta tarea, la Reunión de Expertos tendrá ante sí las conclusiones y recomendaciones de cuatro reuniones regionales celebradas en Cartagena, Colombia (23 a 25 de julio de 2001); en Accra, Ghana (20 y 21 de agosto de 2001); en Goa, India (10 y 11 de septiembre de 2001); y en Bishkek, Kirguistán (1º y 2 de octubre de 2001).

Capítulo I

LA MUNDIALIZACIÓN, LA COMPETENCIA, LA COMPETITIVIDAD Y LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

1.1. La competencia a escala mundial y las preocupaciones de los consumidores

4. El término "mundialización", que está íntimamente unido al proceso de liberalización, ha pasado a dominar los debates sobre el desarrollo, los mercados, la competencia, la política de protección del consumidor y el medio ambiente. Impulsada por los avances tecnológicos y los costos menores del transporte, la mundialización ha creado una mayor interdependencia entre los países. Además, la circulación en gran escala de los productos, los servicios, el capital, las personas y la información a través de las fronteras nacionales ha favorecido a la difusión de tecnologías e ideas, así como la aparición de valores mundiales y de un intrincado conjunto de acuerdos, tratados y normas también mundiales. En el ámbito de la oferta, tal vez el indicador más obvio del impacto de la mundialización sea la creciente importancia de las empresas transnacionales (ETN). En el terreno de la demanda, los mercados de bienes y servicios se están convirtiendo rápidamente en unos mercados sin fronteras, y la competitividad depende más y más de diversos factores tales como la calidad y la capacidad para innovar, entregar a tiempo los bienes y servicios y adaptarse a los cambios en las condiciones de los mercados.

5. La mundialización puede tener efectos positivos porque fomenta la competencia y amplía las posibilidades de elección de los consumidores desde el punto de vista de la calidad y el servicio. Pero también puede ir acompañada de conductas contrarias a la competencia o dar origen a nuevas conductas de este tipo y tener efectos perjudiciales para el bienestar de los consumidores.

6. Más y más los responsables de las políticas económicas están de acuerdo en que una condición que debe darse para que haya un desarrollo sostenible es que los mercados funcionen bien. Hasta hace poco se daba preferencia sobre todo a la supresión de los obstáculos a las fuerzas del mercado y se prestaba muy poca atención al bienestar social. Aunque hayan mejorado en muchos países las circunstancias de los consumidores, la aparición de economías de mercado y el proceso de liberalización económica también han creado problemas sociales que no se esperaban. Las reformas económicas puestas en práctica a partir de la década de 1980 en muchos países apenas han tenido en cuenta las consecuencias de esas reformas para los consumidores. Ahora se acepta cada vez más que, para hacer realidad los beneficios de la integración mundial y a la vez reducir o eliminar sus efectos negativos, los países en desarrollo necesitan unos mercados eficientes y al mismo tiempo una gestión eficaz del comercio. Esto se aplica sobre todo a las economías que están más abiertas al comercio y a los mercados internacionales de capitales.

7. El eje del derecho y la política de la competencia lo constituyen las conductas de las empresas para dominar los mercados mediante, por ejemplo, los cárteles de fijación de precios o de reparto de mercados, los abusos de las empresas principales y el control de las fusiones. El objetivo fundamental es promover la competencia como forma de ayudar a crear mercados que respondan a las demandas de los consumidores y de garantizar la asignación eficiente de los recursos en la economía y una producción eficiente gracias a incentivos a la innovación. De esta manera los consumidores gozarán de las mejores posibilidades de elegir entre productos de

calidad, de los precios más bajos y de un suministro adecuado, lo que a su vez incrementará su bienestar. La asignación y utilización eficientes de los recursos también estimulan la competitividad, lo que se traduce en un crecimiento y un desarrollo sustanciales. Hay pruebas más que suficientes de que la competencia es un elemento esencial para incrementar y mantener la competitividad de la economía de un país¹.

8. La teoría económica tradicional nos dice también que los factores que dan competitividad funcionan mejor y producen los resultados esperados cuando el mercado no está dominado por distorsiones². En la mayoría de los países en desarrollo no se dan ni mucho menos las condiciones para que haya una competencia perfecta, y los beneficios de una mayor eficiencia económica no siempre se transforman necesariamente en aumentos del bienestar de los consumidores. Esto hace que se desdibuje la relación entre el aumento de la competitividad y el desarrollo. Por ejemplo, a la vista de lo ocurrido en muchos países en desarrollo se han puesto en duda los supuestos beneficios que para el bienestar de los consumidores y el desarrollo tendría la mayor competencia originada por la liberalización del comercio y las inversiones y por las privatizaciones³.

1.2. La competencia y la competitividad

9. El concepto de competitividad puede enfocarse desde dos ángulos: a escala de la empresa y a escala de toda la economía de un país. A escala de la empresa, la competitividad se define como la capacidad para producir bienes y servicios de la calidad adecuada, al precio adecuado y en el momento adecuado. Significa atender las necesidades de los consumidores con más eficiencia que otras empresas. En una economía internacional que se está liberalizando y mundializando la competitividad de las empresas y los sectores exige innovación y flexibilidad para hacer frente a los problemas de los cambios constantes en las condiciones de los mercados.

¹ En un estudio basado en un vasto análisis de la eficiencia internacional de las empresas industriales Porter (1990) comprobó que las empresas que afrontan una fuerte competencia en su mercado nacional son las que obtienen mejores resultados en los mercados internacionales. Según un trabajo más reciente de Porter (2000), en el Japón solamente las industrias caracterizadas por una fuerte competencia en el mercado internacional han seguido siendo competitivas internacionalmente después de la reciente crisis económica del país, y el autor cita como ejemplos las empresas fabricantes de bienes de consumo tales como cámaras fotográficas, automóviles y equipo de audio.

² "La competencia es algo inequívocamente bueno en el mundo ideal de los economistas. Se supone que en este mundo opera un gran número de participantes en todos los mercados, que no hay bienes públicos, ni externalidades, ni asimetrías en la información ni monopolios naturales, que los mercados son perfectos, que los agentes económicos se comportan de forma enteramente racional, que existe un sistema judicial benevolente para exigir el cumplimiento de los contratos y que un Estado benevolente se encarga de transferir recursos para alcanzar la redistribución que se cree conveniente", A. Singh y R. Dhumale (1999).

³ O. M. Chanda, "Water sector reforms and the low-income consumers in urban areas", ponencia presentada en el seminario del Economic Council for Africa celebrado en Nairobi, Kenya, del 19 al 22 de junio de 2000.

De aquí que la necesidad de mejorar constantemente el producto, el proceso de fabricación, la tecnología y la organización se haya convertido en la clave para seguir siendo competitivo en una economía que se mundializa.

10. La necesidad de innovar constantemente exige una capacidad de producción mucho mayor y emplear conocimientos técnicos y recursos financieros sustanciales, todo lo cual tiene consecuencias para el tamaño óptimo de las empresas. Esto plantea un serio dilema a las economías pequeñas. Si sus empresas tienen que crecer para ser competitivas, ¿qué consecuencias tiene esto para la economía nacional desde el punto de vista del tamaño de las empresas y de la posibilidad de que surjan tendencias monopolísticas? ¿Significa esto que esas empresas se vuelven demasiado grandes en una economía pequeña? En esta situación, ¿debe animarse a las empresas a que busquen agresivamente nuevos mercados en el extranjero, y si así se hace, es aceptable el precio de la concentración en el mercado nacional y se producirá una pérdida consiguiente de bienestar para los consumidores? Si se impide a las empresas que crezcan demasiado o celebren acuerdos con otras empresas, ¿se dan cuenta plenamente las autoridades nacionales y los consumidores de los posibles beneficios a que renuncian? ¿En qué medida el éxito en llegar a ser competitivos en los mercados internacionales se traduce también en empleo, crecimiento y desarrollo? ¿Puede solucionarse el dilema de la concentración del mercado reorientando los esfuerzos hacia la economía regional más que a la economía nacional?

11. La política de protección del consumidor pretende, en cambio, evitar que las eficiencias y los beneficios de la innovación que se derivan de la competencia no sean acaparados por los productores gracias a conductas engañosas o a prácticas desleales, sino que las compartan con los consumidores. Esa política ofrece una red importante de seguridad en aquellos mercados en que una competencia fuerte puede tentar a algunas empresas a operar de la forma más rápida y barata para ganar una ventaja competitiva desleal.

12. La aplicación efectiva de la legislación que prohíbe las conductas engañosas puede estimular la competitividad. Los sistemas de protección fuerte del consumidor que refuerzan la posición de los consumidores también pueden contribuir a eliminar la negligencia en la gestión y ayudar a las empresas a ser más eficientes y competitivas en cuanto a calidad y precio. Aunque los objetivos de ambas políticas sean esencialmente los mismos, la política de competencia es más bien una política dinámica que intenta promover los intereses de los consumidores en el mercado, mientras que la política de protección del consumidor es sobre todo una política de reacción que busca proteger los intereses de los consumidores y ofrecer vías de recurso para reparar los abusos.

13. El nivel de competencia que existe en un mercado puede influir en el nivel que debe tener la protección del consumidor. Si un mercado en el que hay libre competencia ofrece posibilidades de escoger en cuanto a precio y calidad, quizá haya que definir estratégicamente el objetivo de la intervención reguladora en nombre de los consumidores para que el posible impacto negativo sobre la competitividad sea pequeño. Es importante que la protección del consumidor no entorpezca la competencia, por ejemplo imponiendo costos excesivos de observancia de esa protección a las empresas, que probablemente lo que harán serán trasladarlos a los consumidores.

14. En algunos casos la mundialización ha creado dificultades para aplicar tanto la política de competencia como la política de protección del consumidor o las ha agravado. Dos ámbitos que

preocupan particularmente a los consumidores en lo que respecta a la competencia son los cárteles internacionales y las fusiones y adquisiciones transfronterizas. En los últimos años se ha apreciado un fortísimo incremento de la actividad mundial de los cárteles o, por lo menos, del número de casos detectados. Esto se debe en parte a los efectos de la liberalización del comercio, que posiblemente han incitado aún más a las empresas que han dominado tradicionalmente determinados mercados locales sin mucha competencia internacional a confabularse con los productores de otros países para repartirse los mercados mundiales y llegar a acuerdos sobre los precios o la producción⁴. Cualesquiera que sean las razones que motivan las fusiones y adquisiciones, este fenómeno cada vez más extenso crea una carga suplementaria, en términos de recursos, información y funciones de vigilancia y aplicación, para las autoridades nacionales que tratan de aplicar políticas eficaces de defensa de la competencia y de protección del consumidor.

Cuestiones para debatir

La mundialización, la competencia y las preocupaciones de los consumidores

¿Qué efectos tienen las fusiones y adquisiciones transfronterizas en la competencia y en el bienestar de los consumidores? ¿Cuáles han sido las experiencias de las autoridades de defensa de la competencia y de protección del consumidor en su misión de vigilar y controlar las conductas transfronterizas?

1.3. Los mercados sin fronteras, la competencia y el bienestar de los consumidores

15. En un mundo de mercados sin fronteras a los gobiernos se les plantea el problema de cómo proteger mejor a sus ciudadanos sin entorpecer el crecimiento de los mercados mundiales en constante evolución. Deben determinar si las normas y prácticas actuales son aplicables y suficientes para proteger a los consumidores, sobre todo en la esfera del comercio electrónico, y, si no lo son, deben poner a punto medidas eficaces y viables de protección del consumidor y ponerlas en práctica. Afrontar este problema exige entender las ventajas y los límites de las nuevas tecnologías y del sistema existente de protección del consumidor, así como establecer el equilibrio adecuado entre la intervención de los poderes públicos y la autorregulación sectorial para alcanzar las metas deseadas.

16. Gracias a los mercados sin fronteras se están mundializando muchas de las tradicionales prácticas comerciales fraudulentas, entre ellas los sistemas de ventas en pirámide y las oportunidades comerciales fraudulentas o los productos que no se materializan o que no

⁴ Según un estudio del Banco Mundial los países en desarrollo importaron en 1997 productos por valor de 81.100 millones de dólares de industrias en las que se descubrieron posteriormente confabulaciones para fijar los precios. Estas importaciones representaron el 6,7% de las importaciones totales de los países en desarrollo y el 1,2% del producto interior bruto (PIB). Las importaciones de dichos productos representaron una proporción aún mayor del comercio en el caso de los países en desarrollo más pobres, ya que constituyeron el 8,8% de sus importaciones totales. Quizá hubo varios otros casos de confabulación para fijar los precios que no se pudieron descubrir. Además, todos estos cárteles se componen de productores, la mayoría de países industrializados pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

satisfacen las expectativas del consumidor. Operadores fraudulentos se están aprovechando de la novedad de los medios electrónicos y de las posibilidades de comercialización que ofrecen para llegar a millones de consumidores en todo el mundo. La cooperación para la aplicación de la ley, junto con la información a las empresas y a los consumidores para que conozcan los riesgos de las conductas fraudulentas y para que los consumidores sepan cómo protegerse mejor, está resultando una estrategia eficaz de protección del consumidor contra el fraude.

17. El crecimiento de los mercados transfronterizos y la expansión mundial de las tecnologías digitales y electrónicas fomentan el intercambio de información, aumentan las posibilidades de elegir de los consumidores y facilitan la producción, obtención, reunión, procesamiento, interconexión y almacenamiento de datos en las redes electrónicas mundiales. Los gobiernos, el sector privado y los representantes de los consumidores deben trabajar juntos para garantizar que las actividades comerciales que se llevan a cabo por las redes electrónicas mundiales sean cuando menos compatibles con la aplicación efectiva de las Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor⁵.

18. La educación es un aspecto esencial de la protección del consumidor, y las redes electrónicas, la televisión y la radio son canales adecuados para ayudar a difundir informaciones y consejos completos y actualizados. Los ordenadores y las redes se pueden utilizar para contribuir a combatir el fraude y educar a los consumidores y a las empresas.

⁵ Véase el texto de estas directrices, ampliadas en 1999, en el documento A/C.2/54/L.24.

Capítulo II

LA LEGISLACIÓN Y LA POLÍTICA NACIONALES DE LA COMPETENCIA, LA DESREGULACIÓN Y EL BIENESTAR DE LOS CONSUMIDORES

2.1. Los efectos de la desregulación y del aumento de la competencia en los consumidores

19. Rebasando el ámbito de esta nota abordan todos los aspectos de la relación entre la desregulación, la competencia y la protección del consumidor en todos los sectores antes mencionados. En consecuencia, se ha preferido exponer una serie de cuestiones en las esferas de los servicios profesionales, el transporte aéreo, el sector financiero y la privatización con el fin de indicar algunos aspectos importantes en relación con este tema.

20. Muchos países en desarrollo han modificado su legislación con objeto de asegurarse de que las normas reguladoras sirvan mejor el interés público y aumenten la competencia en el mercado. Estas reformas se han introducido en sectores tales como las comunicaciones, el transporte, el agua y el saneamiento, la agricultura y los servicios financieros y profesionales. Han incluido la privatización de empresas y la supresión de restricciones a la entrada en el mercado y además han comprendido medidas relacionadas con los precios, las prácticas comerciales y las obligaciones de servicio universal, aunque hay diferencias grandes entre los países y los sectores. Uno de los objetivos principales de estas reformas ha sido el de dar más libertad a los mercados para asignar los recursos y mejorar el bienestar general de los consumidores y la eficiencia económica. Todo esto significa que existe una relación clara entre el derecho y la política de la competencia, la desregulación y el bienestar de los consumidores (véase más adelante el recuadro). Con frecuencia los poderes públicos han tenido que elegir entre extender la regulación de la economía y proteger al consumidor al amparo de la legislación sobre la competencia con el fin de evitar posibles conflictos entre esas dos políticas y fomentar el bienestar del consumidor. A los organismos de defensa de la competencia también les atraen e interesan las reformas de las normas reguladoras, y muchos de ellos han desempeñado y siguen desempeñando funciones importantes de promoción de la competencia y de protección del consumidor en el proceso de reforma de dichas normas. Esos organismos también han ayudado a hacer ver que la regulación ha restringido innecesariamente la competencia y que la solución de este problema quizá resida en parte en la aplicación por todos los países de la legislación general sobre la competencia. Por ejemplo, algunos países han suprimido las sanciones aplicables al sector de los servicios financieros o racionalizado las normas reguladoras con objeto de estimular una mayor competencia en el sector de los bancos, las compañías de seguros y las cajas de pensiones. En otros sectores la regulación ha favorecido incluso la aparición de prácticas restrictivas de la competencia. Así, en el sector de los servicios profesionales, se han dado casos de aprovecharse de la legislación reguladora para fijar tarifas uniformes y prohibir la publicidad de los precios. Por otra parte, si los consumidores no tienen la posibilidad de valorar la calidad de los servicios, existe el riesgo de que la competencia reduzca la calidad de los servicios prestados a los consumidores.

Regulación y derecho y política de la competencia

Fundamentalmente, la regulación y el derecho y la política de la competencia tienen por objeto defender el interés público frente al poder monopolístico. La regulación y el derecho de la competencia no son idénticos. El derecho y la política de la competencia y los problemas de regulación pueden interferirse recíprocamente de cuatro maneras:

- La regulación puede estar en contradicción con la política de la competencia. Las medidas reguladoras pueden haber fomentado, o incluso exigido, un comportamiento o unas condiciones que en otras circunstancias constituirían una violación del derecho de la competencia. Por ejemplo, las medidas reguladoras pueden haber permitido la coordinación de los precios, impedido la publicidad o exigido el reparto territorial del mercado. Otros ejemplos comprenden las leyes que prohíben las ventas a un precio inferior al costo, cuyo propósito es fomentar la competencia pero que a menudo se interpretan de una forma contraria a la competencia, y la categoría muy amplia de medidas reguladoras que restringen la competencia más de lo necesario para lograr los objetivos de la regulación. La modificación o supresión de esas medidas reguladoras obligan a las empresas afectadas a modificar sus hábitos y expectativas.
- La regulación puede sustituir la política de la competencia. En los monopolios naturales, la regulación puede tratar de controlar la posición de dominio directamente, mediante la fijación de topes de precios (price caps) y el control de la entrada y acceso. La evolución de la tecnología y otras instituciones puede llevar a reconsiderar las premisas básicas a favor de la regulación, es decir, que las instituciones y la política de la competencia tal vez no sean adecuadas para impedir el monopolio y el ejercicio del dominio en el mercado.
- La regulación puede reemplazar el derecho y la política de la competencia. La coordinación y los abusos en un sector económico pueden impedirse tanto mediante regulación y reguladores como mediante el derecho y la política de la competencia. Por ejemplo, las medidas reguladoras pueden establecer normas de competencia leal o reglas de licitación que garanticen el carácter competitivo de las ofertas. No obstante, distintos reguladores pueden aplicar normas diferentes, y los cambios o diferencias entre instituciones reguladoras pueden poner de manifiesto que políticas aparentemente iguales han conducido a resultados prácticos diferentes.
- La regulación puede aplicar métodos de las instituciones de la competencia. Los instrumentos para alcanzar los objetivos de regulación pueden concebirse de manera que aprovechen los incentivos comerciales y la dinámica competitiva. Puede ser necesaria cierta coordinación para que esos instrumentos cumplan los fines para los que fueron elaborados en el contexto del derecho de la competencia.

Fuente: UNCTAD, Ley tipo de defensa de la competencia, TD/RBF/CONF.5/7, septiembre de 2000.

21. Se ha visto que muchos países han tenido éxito en eliminar algunas de las severas restricciones a la competencia en sectores que estaban regulados, particularmente en el sector de los servicios profesionales, gracias a las actividades de promoción de la competencia y a la aplicación de la legislación en la materia. Entre las prácticas restrictivas de la competencia cabe mencionar los acuerdos de fijación del precio, la publicidad engañosa, la imposición de restricciones cuantitativas a la entrada y la exigencia de requisitos excesivos de entrada. No obstante, a pesar de los importantes progresos anunciados por muchos países como resultado de las actividades de promoción de la competencia y de la aplicación de la legislación en la materia, los cambios habidos en el sector de los servicios profesionales siguen siendo relativamente lentos e insignificantes, en parte porque las rentas que proporcionan las prácticas contrarias a la competencia pueden ser grandes y los grupos de presión de las asociaciones profesionales son fuertes y están bien organizados.

22. En el sector del transporte aéreo la liberalización ha puesto de manifiesto los beneficios que aporta la competencia a los consumidores en general, pero la experiencia también ha mostrado que esta competencia es vulnerable a las trabas reguladoras de las conductas restrictivas de la competencia de las compañías aéreas. Para que la competencia y la competitividad reporten los máximos beneficios a los consumidores en este sector es necesario continuar reformando las normas reguladoras y hacer cumplir la legislación sobre la competencia. La promoción y protección del bienestar de los consumidores exigen sobre todo ocuparse tanto de las cuestiones relativas a la competencia como de las referentes a la legislación reguladora. Concretamente, se podría incrementar el bienestar de los consumidores impulsando una competencia efectiva gracias a las medidas siguientes:

- a) Continuación de la política de liberalización de las trabas reguladoras a la competencia tanto en el plano nacional como en el internacional;
- b) Realización de inversiones en la ampliación de la escasa capacidad aeroportuaria y reparto de esta capacidad, en particular ampliando los aeropuertos existentes y garantizando el acceso de nuevos proveedores de servicios aéreos a las instalaciones actuales;
- c) Examen de las fusiones y las alianzas y aplicación de medidas para contrarrestar los efectos contrarios a la competencia, y estudio de la conveniencia de ordenar la división de una empresa o la venta de una parte de sus activos cuando existe una situación de dominio del mercado;
- d) Control de las conductas abusivas y otras prácticas restrictivas de la competencia.

Cuestiones para debatir

- i) Si se plantea una disyuntiva entre los objetivos de la política de competencia y los objetivos de la regulación sectorial (por ejemplo, reducir los efectos contrarios a la competencia supondría también reducir la eficacia de las normas reguladoras para proteger a los consumidores), ¿qué habría que hacer ante esta disyuntiva?

- ii) ¿Cuáles son los sectores afectados por los posibles conflictos entre las normas reguladoras y la política de competencia desde el punto de vista de la protección del bienestar de los consumidores?
- iii) ¿Cuáles son las prácticas restrictivas de la competencia que más perjudican a los consumidores en los sectores regulados?

2.2. Los efectos de la privatización de empresas de servicios públicos en los consumidores

23. Un aspecto importante al que habría que prestar mucha atención en los países en desarrollo es la conveniencia de aplicar una política reguladora independiente en el sector de las empresas de servicios públicos. Esto es especialmente importante porque muchos países, incluidos países en desarrollo, han puesto en práctica en los últimos años programas de privatización que a menudo lo que han hecho ha sido convertir monopolios estatales en monopolios privados. En consecuencia, es muy necesario que los organismos reguladores sectoriales puedan aplicar medidas de defensa de los consumidores de servicios públicos, especialmente los consumidores pobres.

24. Tradicionalmente, las empresas de servicios públicos tienen una estructura en la cual un componente no competitivo de la empresa está integrado verticalmente con otro componente o actividad que sí es competitivo. Este tipo de estructura se puede dar en los ferrocarriles, los servicios de correos, las telecomunicaciones, la electricidad y muchos sectores afines. Es importante que antes de comenzar el proceso de privatización se considere la posibilidad de separar los dos componentes de las empresas de servicios públicos, para así garantizar que se protegerá el interés de los consumidores. Asimismo es importante poner el control del componente no competitivo en manos de una entidad no lucrativa (que normalmente debería ser un organismo público). No obstante, deberían tomarse las disposiciones necesarias para que no desaparezcan los incentivos encaminados a asegurar la eficiencia de la explotación, el mantenimiento y las inversiones.

25. Cuando se procede a privatizar una empresa de servicios públicos habría que tener en cuenta los aspectos siguientes relacionados con la protección del consumidor:

- a) Garantizar la continuidad y eficiencia del suministro de los bienes o servicios con arreglo a ciertas normas de calidad y sin que la empresa que los suministre abuse de la posición de dominio que pueda tener, con el perjuicio consiguiente para el consumidor;
- b) Vigilar y controlar el empleo de prácticas restrictivas de la competencia en el mercado;
- c) Facilitar el acceso de los consumidores de bajos ingresos a los bienes y servicios estableciendo a tal efecto las redes de seguridad necesarias;
- d) Difundir información sobre los bienes y servicios públicos disponibles y su utilización eficiente, así como sobre los posibles riesgos para la seguridad;

- e) Asegurarse de que las empresas que han sido privatizadas cumplan con su obligación ambiental, que es proteger la diversidad y el medio ambiente en general;
- f) Garantizar que esas empresas sean responsables civilmente de los perjuicios ocasionados a los consumidores.

Cuestiones para debatir

- i) Marcos reguladores para las empresas de servicios públicos privatizadas. ¿Es necesario contar con órganos reguladores y, de ser así, qué forma deberían revestir estos órganos? ¿En qué momento del proceso de privatización habría que establecerlos? ¿Qué relación debería haber entre los órganos reguladores, los consumidores y los organismos de defensa de la competencia?
- ii) Precios. ¿Qué pueden hacer los poderes públicos para asegurarse de que las empresas privatizadas no exploten a los consumidores? ¿Qué se puede hacer para evitar que los consumidores no soporten la carga de las pérdidas que puedan tener las empresas de servicios públicos a causa de su propia ineficiencia, y de ser así, qué medidas serían las más convenientes?
- iii) Calidad de los bienes y servicios y modo de suministros. ¿Qué medidas se podrían estudiar para garantizar al consumidor el suministro de bienes y servicios de calidad y su entrega eficiente? ¿Qué pueden hacer los poderes públicos para asegurarse de que los consumidores han recibido información suficiente acerca del bien o servicio entregado?
- iv) Difusión de información y capacitación. ¿Quién tiene la responsabilidad de informar al consumidor sobre las medidas adoptadas para después de la privatización y de los derechos que le asisten a ese respecto?

2.3. La competencia y el acceso de los consumidores a los servicios financieros

26. A medida que el comercio, la inversión y el consumo acentúan la mundialización de las actividades económicas, el problema de garantizar el acceso a los servicios financieros en condiciones previsibles y competitivas hace que sea mayor la necesidad de mantener un sector financiero que sea competitivo y eficiente.

27. En el ámbito internacional se han producido en los últimos años cambios rápidos e importantes en la estructura de los servicios financieros en todo el mundo, particularmente en el mundo desarrollado. No sólo se ha producido una integración de los mercados en las distintas líneas de producto tradicionales o dentro de las fronteras nacionales, sino que además los mercados se han mundializado cada vez más. La competencia entre las instituciones financieras y entre estas últimas y las no financieras se ha intensificado. Las fusiones y adquisiciones transfronterizas en el sector de la banca y los seguros están transformando este sector⁶. Estas

⁶ Esta transformación está descrita en World Investment Report 2000: Cross-Border Mergers and Acquisitions and Development, segunda parte, págs. 99 a 157.

fusiones y adquisiciones persiguen una reestructuración a escala mundial o ganar y consolidar una ventaja competitiva. La desregulación, que ha reducido la segmentación que había en las distintas ramas del sector de los servicios financieros, ha acentuado o, en muchos casos, iniciado esos cambios. El resultado es un aumento de la competencia entre los centros financieros y dentro de cada uno de ellos, basado en las sinergias de los conocimientos especializados y de la infraestructura.

28. La situación es algo diferente en las economías menos desarrolladas. Como el sector financiero está relativamente menos desarrollado en la mayoría de los países en desarrollo y de los países con economía en transición, y en vista de que este sector constituye una infraestructura básica de la economía, el sector público ha desempeñado tradicionalmente un papel importante en los mercados de la banca, las bolsas de valores y los cambios, los seguros y el dinero, así como en el sistema postal, que presta servicios financieros sobre todo en las zonas rurales. El papel del sector público comprende no sólo la propiedad y la gestión, sino también la supervisión prudencial. Los fallos del mercado constituyen un problema grave en este sector a consecuencia de las asimetrías de la información entre las partes contratantes y de los riesgos morales. El propósito de las políticas públicas es impedir los riesgos sistémicos y ofrecer redes de seguridad tales como la garantía de los depósitos.

29. Antes la política de competencia no era uno de los objetivos principales de la regulación del sector financiero. Sin embargo, al haber decidido los gobiernos aplicar la desregulación y la privatización en ese sector con el fin de eliminar barreras creadas por el Estado, se hace cada vez más necesario que la política de competencia se ocupe también de las prácticas restrictivas que emplean las empresas financieras. La desregulación debe ir acompañada de normas prudenciales y transparentes adecuadas con el fin de impedir las prácticas restrictivas de la competencia, estimular la competencia y la innovación en el sector de los servicios financieros y promover el bienestar de los consumidores. Ahora bien, el principal problema para los reguladores es que las razones prudenciales y la necesidad de fomentar las empresas nacionales de servicios financieros les han forzado a abordar en general con cautela la introducción de la competencia en el sector financiero.

Cuestiones para debatir

- i) ¿Qué consecuencias tienen las medidas de desregulación y las innovaciones tecnológicas para la estructura de los mercados financieros? ¿Aumentarán la competencia y el bienestar de los consumidores?
- ii) En vista de la tendencia general a privatizar las instituciones financieras públicas, ¿qué papel pueden desempeñar las políticas públicas, las cooperativas y las instituciones mutuas para incrementar la competencia, la competitividad y el bienestar de los consumidores?

Capítulo III

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL FOMENTO DE LA CAPACIDAD DE ELABORACIÓN Y APLICACIÓN DE NORMAS REGULADORAS

3.1. El papel de los gobiernos, el sector empresarial y las organizaciones de consumidores

30. La mundialización y el rápido ritmo de la innovación tecnológica en el sector de los servicios y el de los productos de consumo hacen que sea difícil prever todos los problemas que puede plantear la protección de los consumidores y buscarles soluciones. Esto exige que las autoridades nacionales vigilen constantemente las políticas de protección de los consumidores. Sin embargo, las empresas también tienen su propio interés en ayudar a crear y promover un entorno seguro para los consumidores. Las medidas de autorregulación pueden ofrecer algunas de las vías más prometedoras para proteger a los consumidores.

31. El sector empresarial y las organizaciones de consumidores pueden trabajar juntos para elaborar y aplicar códigos voluntarios de autorregulación que establezcan mecanismos eficaces y aplicables de protección de los consumidores. Tal colaboración ayudaría enormemente a impulsar la confianza de los consumidores. Tanto las organizaciones gubernamentales como las no gubernamentales pueden facilitar la elaboración de iniciativas y códigos voluntarios de autorregulación proporcionando consejos por la red acerca de los elementos básicos de una protección global de los consumidores. Asimismo, los gobiernos pueden ayudar aplicando leyes que respalden los esfuerzos del sector privado para proteger a los consumidores con códigos de autorregulación.

32. Los gobiernos han reconocido que quizá haga falta establecer sistemas coordinados internacionalmente para el intercambio de información y la búsqueda de un consenso general sobre las formas de abordar la protección de los consumidores en el contexto de los mercados sin fronteras⁷. A este respecto, el problema radica en encontrar el equilibrio adecuado entre la conveniencia de un desarrollo social y un crecimiento económico basados en las nuevas tecnologías electrónicas, por una parte, y la necesidad de proporcionar a los ciudadanos una protección eficaz y coherente en cuestiones de consumo, por otro. Muchos países han empezado a examinar las leyes y prácticas existentes en materia de protección del consumidor con el fin de ver qué cambios habría que efectuar para hacer frente a los nuevos problemas creados por los mercados mundiales. Estos esfuerzos deberían formar parte de un plan mundial de cooperación entre los gobiernos, el sector empresarial, los consumidores y sus organizaciones.

3.2. Cooperación internacional

33. En el plano multilateral la UNCTAD puede desempeñar cierto papel reuniendo a representantes de los gobiernos, el sector empresarial y las organizaciones de consumidores con el fin de aclarar aspectos concretos de la política y la regulación en la esfera de la protección del consumidor en el contexto de una economía mundializada. Las Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor de 1985, que acaban de ser ampliadas con el fin de agregar disposiciones relativas al consumo sostenible, definen las cuestiones esenciales que

⁷ Véase la nota 6.

deben abordarse en este campo tales como la salud y la seguridad, el acceso a los bienes y servicios y las medidas de compensación. En ellas se reconocen dos preocupaciones principales: los desequilibrios que afrontan los consumidores en cuanto a capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación, y la importancia de un desarrollo económico y social justo, equitativo y sostenido. Las Directrices persiguen fomentar la cooperación internacional en la esfera de la protección del consumidor. Pueden ayudar a determinar las prioridades y servir de modelo para la adopción de políticas en la materia por los países en desarrollo. El Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia de la UNCTAD ha proporcionado un foro intergubernamental para la cooperación y el debate internacionales entre los gobiernos, el sector empresarial y los representantes de los consumidores sobre los aspectos de la competencia y la dimensión de desarrollo, foro que se encarga de supervisar la aplicación del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas. La Reunión de Expertos sobre los Intereses de los Consumidores, la Competitividad, la Competencia y el Desarrollo es un órgano distinto del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia y su función es abordar los problemas que plantea la evolución de la economía mundial y tratar de establecer un mercado mundial seguro y previsible para los consumidores.

3.3. Labor de seguimiento en el plano internacional

34. Diferentes organizaciones internacionales, entre ellas los organismos de las Naciones Unidas, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Organización Internacional de Normalización, la Comisión del Códex Alimentarios y la Unión Europea, se ocupan cada vez más de las cuestiones relacionadas con la protección del consumidor y la adopción de normas reguladoras en la materia. Es importante procurar que las actividades que se llevan a cabo en estas esferas no den lugar a duplicaciones ni conflictos. Actualmente no se ha llegado a una posición común sistemática sobre el tipo de enfoque coordinado que se podría aplicar para la adopción de normas internacionales en materia de protección del consumidor.

35. Urge iniciar un estudio sobre cuál sería la mejor forma de poner en práctica un esfuerzo coordinado con vistas a la aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor y de normas internacionales en la materia, a fin de elaborar un enfoque más previsible, sistemático, eficiente y eficaz de la protección internacional del consumidor, así como un planteamiento coherente y racionalizado de programas de fomento de la capacidad de elaboración de normas y de aplicación de medidas de protección del consumidor. Ese estudio serviría también para decidir qué pasos habría que dar con miras a la aplicación de medidas internacionales coherentes de protección del consumidor.

Bibliografía

- M. Levenstein y V Suslow (2001), "Private international cartels and their effect on developing countries", documento de antecedentes para el World Development Report 2001 del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington, DC.
- M. Porter (1990), The Competitive Advantage of Nations, Londres, Macmillan.
- M. Porter (2000), Can Japan Compete?, Londres, Macmillan.
- A. Singh y R. Dhumale (1999), "Competition policy, development and developing countries", Working Paper N° 7, Centro del Sur, Ginebra.
