

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

DISEÑO DE UN MODELO DE ABOGACÍA DE
LA COMPETENCIA EN EL CONTEXTO DE
LA IMPLANTACIÓN DE LAS POLÍTICAS
DE COMPETENCIA EN AMÉRICA LATINA

Trabajo preparado para la Sección de Derecho y Política
de Competencia y de Protección al Consumidor

por

Claudia Curiel Leidenz
Caracas, septiembre de 1996

Publicaciones de la UNCTAD sobre temas relacionados
con el Derecho y Política de la Competencia



NACIONES UNIDAS

Nueva York y Ginebra, 2000

NOTA

- Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.
-
- Las opiniones expresadas en este volumen son las de los autores y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.
-
- El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones, siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Deberá remitirse a la secretaría de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido a la dirección: Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza.

Agradecimientos

Quisiera expresar mi agradecimiento a Luis Diez Canseco y Philippe Brusick por su apoyo en esta iniciativa. A Armando Rodríguez, José Tavares, Craig Conrath, Luis Tineo y Margarita Alarcón por sus constantes discusiones y aportes en relación con el tema de las políticas de competencia en América Latina. En particular a Eduardo Garmendia, pues muchas de estas reflexiones han surgido en nuestras conversaciones, y por el tiempo y apoyo que ha dedicado a mis investigaciones en esta área. Asimismo quisiera manifestar mi gratitud hacia los profesionales que llevan adelante las políticas de competencia en los países latinoamericanos, pues a través de nuestras conversaciones, y sobre todo de nuestras interrogantes, se abre el espacio para este tipo de estudios. Por último, a Tania Genel por su paciencia y comentarios en la corrección del manuscrito.

Prefacio

El mandato básico de la labor de la UNCTAD en la esfera del derecho y la política de la competencia está estipulado por la misma Conferencia y por el Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas (aprobado por la resolución 35/63 de la Asamblea General, de diciembre de 1980), que constituye el único instrumento multilateral de aplicación universal en esta esfera, si bien no es un instrumento jurídicamente vinculante. La secretaría de la UNCTAD, en aplicación de este mandato, prepara estudios sobre diferentes temas de la Conferencia, presta servicios a las reuniones anuales del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia de la UNCTAD y realiza actividades de asistencia técnica, asesoramiento y capacitación para países en desarrollo y países en transición con el fin de ayudarles a adoptar y aplicar con eficacia leyes y políticas nacionales de la competencia, establecer mecanismos y procedimientos institucionales adecuados y participar con eficacia en la elaboración de normas internacionales en esta esfera.

En el momento actual la UNCTAD está muy ocupada participando en los preparativos de la X UNCTAD que se celebrará en febrero de 2000. Asimismo, el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia de la UNCTAD, reunido en su segundo período de sesiones (7 a 9 de junio de 1999), actuó como órgano preparatorio de 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, cuya celebración está prevista en septiembre de 2000.

Además, la Organización Mundial del Comercio (OMC), en la Conferencia Ministerial de Singapur (9 a 13 de diciembre de 1996), decidió establecer un Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia en la OMC y dispuso entre otras cosas que ese Grupo aprovecharía la labor de la UNCTAD y la contribución que puede aportar a la comprensión de las cuestiones. También alentó la cooperación con la

UNCTAD, para conseguir que se tome debidamente en cuenta la dimensión del desarrollo.

La secretaría de la UNCTAD, con miras a cumplir estos mandatos, está publicando una serie de documentos cuyo objeto es proporcionar un análisis equilibrado de las cuestiones que se plantean en esta esfera y que están dirigidos a funcionarios públicos, funcionarios de organizaciones internacionales, representantes y organizaciones intergubernamentales, representantes de negocios, consumidores e investigadores. La serie debería leerse en su conjunto, pero cada estudio puede leerse también independientemente de los demás. El objetivo principal de la publicación de estos documentos es informativo para que las delegaciones lo utilicen como material de antecedentes. Los documentos son un elemento del proceso de creación de capacidades en las esferas amplias del derecho y la política de la competencia y de la competitividad en unos mercados que están en proceso de mundialización. Sin embargo, los documentos se publican con el nombre de sus autores y las opiniones expresadas en ellos no reflejan necesariamente las de la UNCTAD.

Esa serie de documentos ha sido posible con las contribuciones voluntarias recibidas de los Países Bajos y Noruega. Se reconocen con agradecimiento estas contribuciones.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'R Ricupero', with a horizontal line underneath.

Rubens Ricupero

Ginebra, agosto de 1999

Secretario General de la UNCTAD

Resumen ejecutivo

El presente estudio se inscribe en el marco del debate actual relativo a la instauración de políticas de competencia en países latinoamericanos donde se han iniciado procesos de apertura y desregulación de los mercados. Se trata en este estudio de identificar las políticas tendientes a producir los cambios institucionales y culturales necesarios al éxito de los procesos en cuestión, en particular en lo que se refiere a la abogacía de la competencia.

El estudio se estructura en torno a tres objetivos de política: i) alcanzar un mayor grado de contestabilidad en los mercados; ii) lograr un funcionamiento eficiente de la economía, en particular mediante la disminución de los costos de transacción; y iii) instituir un esquema cultural que permita plasmar en la sociedad —en el conjunto de valores de la misma— los criterios y fines de la competencia.

Las condiciones económicas concretas de cada país deberán tenerse en cuenta, en particular en lo que respecta al grado de desarrollo económico, al tamaño de la economía, al peso respectivo del sector público y del sector privado y a la orientación y composición del comercio exterior. Estos elementos tienen una incidencia importante en el costo de los ajustes y, por ende, en el tipo de objetivos específicos que, de manera realista, tratarán de adoptar las agencias de competencia.

La redefinición del papel del Estado constituye un elemento crucial de la reorganización económica que deberá tener lugar. El Estado habrá de realizar la tarea de garante de reglas de juego claras y transparentes y de supervisor de conductas que podrían eventualmente restringir, o que de hecho restringen, el buen funcionamiento de los mecanismos de competencia.

Dentro de ese marco general, las oficinas de competencia habrán de jugar un papel determinante, lo que requiere a su vez el logro de los siguientes objetivos: i) autonomía de las agencias, que deberán contar con un apoyo político adecuado; ii) instauración de modelos de abogacía de la competencia que permitan la remoción de las barreras a la entrada y a la operación de los mercados; iii) elaboración de mecanismos de observación (*monitoring*) de los mercados; iv) fortalecimiento de los organismos jurisdiccionales; v) promoción del intercambio de experiencias entre agencias de competencia; vi) reconocimiento y apoyo del papel de los actores privados; y vii) participación de las agencias de competencia en los procesos de privatización.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1
I. ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL MODELO	3
II. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES	5
A. Las leyes de competencia como leyes marco de la actividad económica	5
1. Las políticas de competencia dentro del marco de las demás áreas de actuación del Estado	6
B. Carácter transversal de la política de competencia	8
1. Los objetivos formales contenidos en la leyes.....	9
2. Las políticas de competencia en el contexto de procesos de apertura recientes	12
3. Inserción de la agencia dentro de las distintas instancias del Estado.....	13
4. Determinación de áreas de actuación de las agencias dentro de procesos de desregulación	14
C. El concepto tradicional de abogacía.....	16
III. ELEMENTOS QUE DEBEN SER INCORPORADOS EN EL DISEÑO DE MODELOS DE ABOGACÍA EN ECONOMÍAS DE RECIENTE APERTURA.....	19
A. La redefinición del rol del Estado.....	22
B. Necesidad de consolidar instituciones comprometidas con el fomento del libre mercado	23
1. La autonomía de las agencias y la necesidad de apoyo político	24
2. Desarrollo de modelos de abogacía de la competencia que permitan la remoción de las barreras a la entrada y al funcionamiento de los mercados que se derivan de las reglamentaciones dictadas por el Estado.....	27
3. Diseño de herramientas para monitorear los mercados	36
4. El papel de los órganos jurisdiccionales	36

	<i>Página</i>
5. La importancia del intercambio con otras agencias.....	38
6. El rol de los actores privados	39
7. El rol de las agencias de competencia en los procesos de privatizaciones	42
8. Elementos que pueden incrementar la efectividad del <i>enforcement</i>	43
BIBLIOGRAFÍA	45

Introducción

El presente estudio se inscribe en el ámbito de las discusiones que actualmente se producen acerca de la implantación de políticas de competencia en distintos países latinoamericanos. Al abordar el tema de los componentes de estas políticas para los sistemas de competencia en la región ha sido inevitable atender al contexto dentro del cual han sido promulgadas estas legislaciones, y que corresponde con economías que inician procesos de apertura y desregulación. En ese contexto, ante el reto de lograr conformar una economía donde operan los mecanismos de mercado, se ha experimentado la dificultad derivada de la prevalencia de esquemas de interrelación correspondientes a políticas proteccionistas.

En función de esos elementos se ha construido el problema que define la necesidad del estudio, y que se refiere a los objetivos de promover y consolidar un cambio institucional y cultural en la sociedad de una naturaleza tal que favorezca la consolidación de las instituciones llamadas a soportar el nuevo esquema de ordenamiento de la economía. La primera y más importante de esas instituciones es el mercado mismo, cuya aceptación y materialización pasa necesariamente por el levantamiento de nuevos valores y patrones de conducta y el fortalecimiento de los objetivos de las políticas de competencia. De esta manera se impone revisar los elementos característicos de los regímenes más tradicionales, así como las interpretaciones que tales objetivos sostienen en países industrializados. Cuando se desarrollan los elementos a través de los cuales se pretende afianzar los principios de mercado se formula el problema central acerca de los elementos que deberían ser incorporados en el diseño de las políticas de competencia para garantizar su efectividad en cuanto a consolidar la operatividad de los principios de libre mercado en el contexto de países con procesos de apertura recientes.

La resolución de este problema ha implicado recurrir a entrevistas con académicos y expertos de países desarrollados, así como un intercambio importante de información con los profesionales que están a cargo de las agencias de competencia en América Latina. Asimismo se ha revisado una extensa literatura relacionada con los objetivos centrales de las políti-

cas de competencia, los elementos que caracterizaron la implementación de éstas en Europa del Este y algunos trabajos que tocan estos aspectos en países en desarrollo. Los fundamentos teóricos que soportan los principales puntos de referencia se encuentran en los trabajos clásicos que orientan el proceso de aplicación de los marcos de competencia y materiales relacionados con economía institucional, costos de transacción, barreras a la entrada y reforma estructural.

El objetivo central que se planteó entonces fue construir orientaciones para los componentes de las políticas de competencia en función del entorno, de tal forma que a través de la introducción de consideraciones sobre abogacía de la competencia se alcancen tres objetivos de política que estarán presentes a lo largo de los puntos que a continuación se exponen: 1. Alcanzar un mayor grado de contestabilidad en los mercados; 2. Estructurar el juego de la economía en forma más eficiente, esto es lograr disminuir los costos de transacción, y 3. Conformar un sistema de cultura de competencia que institucionalice este principio en la sociedad, de forma tal que los consumidores y ciudadanos se conviertan en los principales garantes de esa configuración de instituciones en la sociedad.

I. Elementos para la construcción del modelo

Los elementos y conceptos a partir de los cuales se construirá el modelo de abogacía de la competencia se señalan a continuación:

- Las leyes de competencia como leyes marco.
- La transversalidad de la competencia.
- Inserción de la agencia de competencia dentro de otros órganos del Estado.
- El mercado como institución.
- El proceso reciente de apertura, los elementos de la estructura y el tamaño de los mercados en las economías latinoamericanas como factores explicativos de los objetivos que debe atender la aplicación de los esquemas de competencia.
- Necesidad de un cambio en el rol del Estado en la economía.
- Legitimación de las instituciones dentro del proceso de consolidación de economías de libre mercado.
- Procesos de desregulación y libre competencia.
- Divulgación de los objetivos de las leyes.
- Los elementos componentes del modelo tradicional de abogacía:
 1. Actividades de promoción acerca de los objetivos y alcances de las legislaciones.
 2. Desarrollo y divulgación de la doctrina.
 3. Evacuación de consultas y trabajos de investigación.
 4. Inserción dentro de los mecanismos de debate dentro del Ejecutivo.
 5. Elaboración de informes técnicos y asesoría en materia de diseño y discusión de leyes.
 6. Relaciones con los órganos jurisdiccionales.

7. Relaciones con organismos regulatorios en sectores especiales.

Tres premisas fundamentales soportan la ilación de los elementos señalados. La primera de ellas se refiere a la legislación de competencia como *ley marco* de la economía, de lo cual se desprende la necesidad de reinterpretar y redimensionar la forma de actuación del Estado en la economía. La segunda consiste en el carácter transversal de la política de competencia, cuyo reconocimiento por la sociedad implica trabajo a nivel del Estado y el sector privado. La tercera premisa, que se deriva de las dos anteriores, incorpora que el resultado de aplicar el modelo de abogacía propuesto no solamente modifica el modelo tradicional de abogacía sino que convierte, al final, al ciudadano y al consumidor en garantes de las instituciones del modelo económico que se conforme.

Estos son los tres aportes fundamentales que se elaboran a través de la construcción de este modelo de abogar por la competencia en países cuyas economías atraviesan procesos de apertura y desregulación. Este es el caso de la mayor parte de las economías latinoamericanas y, en virtud de la juventud de las agencias de competencia de la región, esta discusión seguramente está marcando puntos de partida y no, precisamente, conclusiones.

II. Consideraciones conceptuales

A. *Las leyes de competencia como leyes marco de la actividad económica*

El interés actual en las políticas de competencia refleja la importancia que tienen como *ley marco* para la actividad económica y, desde luego, esa importancia involucra la relevancia de las políticas marco y las instituciones presentes en definir el contexto de orientación hacia el mercado que toman las economías, ya no solamente en las economías desarrolladas sino en los países en desarrollo. Se habla de *ley marco* porque el mercado como institución involucra la constitución de reglas comunes a todos los agentes económicos, para todas las transacciones. Más allá de observar los objetivos que se persiguen con el establecimiento de una economía de mercado, cuando se promulga una ley que rige la forma de interrelación entre todos los agentes económicos, se está lanzando un nuevo marco de conducta que es universal a todos los miembros de la sociedad. Independientemente del diseño de marcos específicos, si efectivamente existiera un compromiso por instalar estos mecanismos la coherencia sería un pilar fundamental para que no existan contradicciones con la política de competencia. Las actuaciones del gobierno sientan las reglas básicas que definen y delimitan cómo pueden operar las instituciones, entre las cuales el mercado es una. Entonces, el gobierno no debería actuar solamente cuando esas instituciones no operan, sino que debería fijar los marcos dentro de los cuales éstas pueden funcionar aceptablemente.

En ese sentido, si esa coherencia fuera un fin para la sociedad tendría que partirse de los puntos neurálgicos de la competencia antes de diseñar cualquier regulación o norma que pueda incidir en las formas de relación entre agentes económicos. Siendo que en ese sentido abstracto todos los individuos dentro de la sociedad se ven encuadrados dentro de esas reglas del juego. Aunque los derechos a la libertad económica estén consagrados en las leyes, el cómo se ordena ese ejercicio es un marco que está por encima de consideraciones particulares. En ese sentido, Coase señala que para que exista algo similar a la competencia perfecta se necesita un intrin-

cado sistema de normas y regulaciones¹. Si el marco que brinda la adopción de políticas de competencia es así de general, éstas se convierten en puntos de referencia. De allí que el desarrollo del mercado como institución se convierte en una premisa, y que no corresponde únicamente a las agencias de competencia o algunos órganos dentro del Estado.

El carácter de ley marco revela la amplitud que revierten estos conceptos, en la medida en que involucran todas las actividades económicas, independientemente del grado de intervención del Estado en ellas, de la estructura de propiedad, de marcos regulatorios particulares o del régimen de protección al que hayan estado sometidas.

Es en ese punto precisamente cuando la política de competencia cobra vinculación con los conceptos de regulación y de apertura. La competencia, es más, las leyes de competencia no están llamadas a sustituir el sistema de precios. Particularmente en los países en desarrollo, dentro de los cuales se presentan en una forma generalizada los costos de transacción asociados con el mantenimiento de sistema no orientado hacia el mercado por largos períodos de tiempo, se abre la racionalidad de que las políticas de competencia, más que atender a las formas de hacer negocios, deban priorizar o promover la creación de ese espacio llamado mercado.

En este contexto, cuando se habla de la creación de instituciones como elemento necesario para el desarrollo económico, más que referirnos a la consolidación de un sistema de protección a la competencia, propiciar la existencia de los mercados es un elemento previo y además abre el entendimiento de éste como institución.

1. Las políticas de competencia dentro del marco de las demás áreas de actuación del Estado

El término política de competencia es definido como el conjunto de medidas gubernamentales que impactan directamente el comportamiento individual de las empresas y la estructura industrial. Señalan Khemani y Dutz (1994) que una apropiada política de competencia incorpora por un lado las políticas gubernamentales que pueden ser aplicadas para mejorar la competencia en los mercados nacionales y locales (liberalización del

¹ Coase hace este señalamiento en función de estudios realizados en el mercado de las bolsas, pero el ejemplo es bastante ilustrativo de los elementos que se manejan en este apartado. Véase Coase (1991), págs. 14 y 15.

comercio internacional, inversión extranjera y desregulación económica) y, por otro lado, una legislación de competencia que prevé las prácticas anticompetitivas de las empresas y la innecesaria intervención del gobierno en el mercado. En relación con esta segunda parte de la legislación de competencia es conveniente señalar que, como se examinará en detalle más adelante, esta área de actuación no es señalada expresamente en la mayor parte de las legislaciones latinoamericanas en materia de libre competencia, sino que más bien constituye un punto fundamental en el debate acerca de la implantación de la política.

El planteamiento anterior implica que es necesario comprometer la visión de competencia —y detrás de ésta los elementos de eficiencia— en todas las esferas de actuación del sector público. Esto es en el diseño de políticas públicas, en la elaboración de marcos normativos y en las negociaciones de acuerdos internacionales, entre otros.

De los elementos que han sido identificados como integrales a una completa política de competencia, se precisan varias situaciones inherentes a los países latinoamericanos, que alertan sobre áreas de actuación que al final definen las prioridades y la efectividad de las agencias en atender los objetivos de propiciar las condiciones dentro de las cuales las firmas operan, mejorar los incentivos para las eficiencias estática y dinámica y promover una reasignación de recursos².

Dentro del espectro de las áreas sujetas a regulación por parte del Estado, ya sea que prime el criterio de fallas de mercado o de equidad, debe tomarse en cuenta que la regulación de la actividad económica es, a menudo, incompatible con la competencia. En efecto, sólo es posible hablar de libre competencia en aquellos sectores en los que no existe una exhaustiva intervención del Estado que determina las modalidades y condiciones en que debe desarrollarse dicha actividad económica³. En ese sentido, en un Informe de Política de Competencia de la Comisión Europea también se hacen señalamientos en esta dirección. Así, se expresa que «acorde con su voluntad de consolidar la aplicación de las normas de competencia en mercados que antes estaban protegidos y en los que la competencia desempeñaba un papel de menor importancia (sobre todo en sectores reglamentados), la Comisión ha prestado especial atención a la aplicación de normas de competencia en dichos mercados (energía, telecomunicaciones, transporte, etc.)»⁴.

² Véase Khemani y Dutz (1994).

³ Véase Alonso S., R. (1995).

⁴ Véase Comisión de las Comunidades Europeas (1991) y (1996a).

Tal como en este caso, la estrecha interrelación de la competencia con el desenvolvimiento de todos los sectores convierte su desarrollo en una tarea que va más allá del ámbito de actuación de las agencias de competencia, las cuales generalmente presentan radios de acción acotados en supuestos de restricción a la competencia, y su capacidad de expandir su actuación y permearse hacia otros entes reguladores depende fundamentalmente de la interpretación que se haga y se acepte del mandato contenido en las leyes de competencia.

En ese sentido, la importancia de la política de competencia va más allá de la introducción de la competencia en mercados reglamentados. Una vez creadas las oportunidades de competencia, debe garantizarse que las empresas puedan hacer uso de esas oportunidades, libres de prácticas restrictivas o de limitaciones provenientes de las regulaciones mismas.

Con base en lo anterior puede concluirse que es aconsejable que las demás áreas de formulación de política se apoyen en la políticas de competencia para su aplicación efectiva, de forma que haya claridad y coherencia en los objetivos perseguidos por otras políticas públicas.

B. Carácter transversal de la política de competencia

El propiciar el análisis acerca del alcance de los mandatos contenidos en las leyes y los marcos regulatorios vigentes en la economía puede servir de soporte para la actuación de los principios de competencia en forma transversal⁵. Si bien en muchos foros de discusión se hace hincapié en el análisis de los aspectos sustantivos de las leyes, no debe perderse de vista la interpretación del rol que pueden jugar las agencias a través de los marcos que estas leyes indican. Asimismo, existen algunos países como la República Dominicana y Bolivia que están en proceso de discusión de sus textos legislativos, y probablemente el promover este tipo de tratamiento amplio en cuanto a las funciones que tiene el ente encargado de ejecutar la

⁵ Este concepto de transversalidad de la competencia fue acuñado por el Dr. Rodrigo Asenjo, Fiscal Nacional Económico de Chile, en unas jornadas de difusión sobre políticas de competencia organizadas por la UNCTAD en La Habana, Cuba, en el mes de junio de 1996. Esta denominación apunta a la dispersión del enfoque de competencia en cualquier área de formulación de políticas públicas. Siendo que cualquier acción que vaya a ser emprendida tiene su manifestación de alguna manera como actividad económica, los principios contenidos en las leyes de competencia atraviesan toda área de interrelación en la sociedad.

política de competencia sería un elemento valioso que podría aportarse con base en la experiencia de los demás países.

1. Los objetivos formales contenidos en las leyes

En los últimos meses se han efectuado serios esfuerzos de recopilación y sistematización del marco normativo en materia de competencia en América Latina⁶. Esto ha permitido observar la amplitud que tienen los mandatos de estas leyes cuya aprobación es más o menos contemporánea⁷.

En buena medida, la capacidad de actuación de las agencias viene dada por la autonomía funcional que se les confiere y por la interpretación amplia que pueda hacerse acerca de los objetivos y ámbitos de aplicación

⁶ La Dirección General de la Competencia de la Comisión de las Comunidades Europeas ha realizado una compilación de las leyes y reglamentaciones vigentes en materia de competencia para América Latina. Asimismo, la Unidad de Comercio de la Organización de Estados Americanos ha elaborado un inventario de Leyes y Normas Referidas a las Prácticas sobre Competencia en el Hemisferio Occidental, en función de soportar las discusiones del Grupo de Trabajo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) sobre Políticas de Competencia.

⁷ Los países latinoamericanos que cuentan actualmente con leyes de competencia son:

Argentina	Ley N.º 22.262 de Defensa de la Competencia de 1.º de agosto de 1980.
Brasil	Ley N.º 8.884 de 11 de junio de 1994, modificada por la Ley N.º 9.069 de 29 de junio de 1995. Prevención y represión contra el orden económico.
Chile	Decreto ley N.º 211 de 1973. Defensa de la libre competencia; previene y sanciona las prácticas monopolísticas; modificado por el Decreto ley N.º 2.760 de 3 de julio de 1979 (texto refundido).
Colombia	Ley N.º 155 de 24 de diciembre de 1959, prácticas comerciales restrictivas.
Perú	Decreto N.º 701 de 5 de noviembre de 1991, prácticas monopolísticas controlistas y restrictivas de la libre competencia.
México	Ley Federal de competencia económica de 24 de diciembre de 1992.
Costa Rica	Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor de 20 de diciembre de 1994.
Panamá	Ley N.º 29 de 1.º de febrero de 1996, por la cual se dictan normas sobre la defensa de la competencia y se adoptan otras medidas.
Venezuela	Ley para promover y proteger el ejercicio de la libre competencia de 13 enero de 1992.

contenidos en los cuerpos legales. En ese sentido, la mayor parte de las legislaciones de competencia latinoamericanas contienen mandatos amplios, que van más allá de la persecución de prácticas violatorias de la libre competencia.

En el cuadro 1 se han procesado los objetivos de estas legislaciones, ya sea que estén contemplados en la exposición de motivos de las leyes o dentro del cuerpo de sus articulados. Se han seleccionado solamente aquellos marcos que contienen disposiciones generales y diferentes a la persecución de prácticas monopolísticas.

En buen número de oportunidades, a partir del texto de estos encabezados, se configuran los elementos que pasan a formar parte de la actividad de las agencias de competencia. Sin embargo, y esto es parte del mensaje que quiere dejarse sentado, estas oficinas están llamadas a hacer un papel regulador mucho más amplio que viene dado por el carácter transversal de la política de competencia. En la medida en que se quieran conformar esas reglas de fomentar el mercado, y ya no solamente detectar cuándo se realizan conductas prohibidas, se está haciendo imperativo un rango de actuación que define la actividad misma de las agencias.

De allí la importancia de los foros y espacios de discusión para abordar cómo se ha entendido este proceso en los distintos países, siendo que la identificación de áreas de actuación y metodologías de aplicación de los principios de competencia moldea el rol que estas agencias juegan y, mucho más allá, dan un marco de interpretación de cómo evolucionan estos marcos y reglas de juego en economías con algunas características que les son comunes y que las diferencian del contexto de implementación del libre mercado en los países que ya cuentan con una larga tradición en estos temas⁸.

⁸ Si bien pueden existir diferencias importantes en cuanto al entorno dentro del cual se implementan las leyes de competencia, algunas leyes en países con mayor tradición también contemplan enfoques amplios acerca de los objetivos de estos marcos normativos. Esto depende en buena medida del tamaño de las economías y de la consolidación de la cultura de competencia en los países. Podría citarse como punto de referencia la Ley de competencia canadiense, la cual establece entre sus objetivos mantener y preservar la competencia en Canadá, para promover la eficiencia y adaptabilidad de la economía canadiense procurando expandir las oportunidades para la participación canadiense en los mercados mundiales y al mismo tiempo reconocer el rol de la competencia extranjera en Canadá, para asegurar que las empresas de pequeño y mediano tamaño tengan una oportunidad equitativa de participar en la economía canadiense y para abastecer a los consumidores con precios y alternativas de productos competitivos.

CUADRO 1

**Objetivos de las legislaciones latinoamericanas
sobre competencia**

Argentina	Asegurar el correcto funcionamiento de los mercados, garantizando la libre competencia, y sancionar las conductas que limiten, restrinjan o distorsionen la competencia o que constituyan abuso de una posición de dominio en el mercado, de modo que puedan resultar en perjuicio para el interés económico general.
Brasil	Prevenir y reprimir el uso indebido del poder económico, las infracciones al orden económico determinado por las disposiciones constitucionales de libertad de iniciativa, libre competencia, función social de la propiedad y protección de los consumidores.
Colombia	[...] mejorar la eficiencia del aparato productivo nacional; que los consumidores tengan libre competencia y acceso a los mercados de bienes y servicios; que las empresas puedan participar libremente en los mercados; y que en el mercado exista variedad de precios y calidades de bienes y servicios.
Costa Rica	En materia de competencia, específicamente, el objetivo de esta ley establece la tutela y promoción del proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y la prohibición de monopolios, las prácticas monopolísticas y otras restricciones al funcionamiento eficiente del mercado.
Venezuela	Esta ley tiene por objeto promover y proteger el ejercicio de la libre competencia y la eficiencia en beneficio de los productores y consumidores y prohibir las conductas y prácticas monopolísticas y oligopólicas y demás medios que puedan impedir, falsear o limitar el goce de la libertad económica.
Panamá	El objeto de la presente ley es proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y la libre concurrencia, erradicando las prácticas monopolísticas y otras restricciones en el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios para preservar el interés superior del consumidor.

2. Las políticas de competencia en el contexto de procesos de apertura recientes

El enfoque adoptado en cuanto a la estructuración y objetivos de la legislación de competencia debe incluir entre otros factores: el estado de desarrollo económico, el tamaño de la economía, el tamaño relativo de las actividades del sector público y privado y la orientación a la importación o a la exportación. Esos factores inciden en los instrumentos de política que se adopten y definitivamente introducen consideraciones a la hora de adoptar las metodologías de *enforcement*⁹ que ya han perfeccionado los países desarrollados. Asimismo, el hecho de la transición a la que se hace referencia tan reiteradamente implica el paso de un sistema centralizado a uno de mercado, o un proceso de apertura y desregulación, según sea el caso. Debido a las características que ambos modelos introducen en la estructura de las economías, muchas veces el enfoque aplicado para el *enforcement* puede incidir en el costo de los ajustes. Por esa razón, el esclarecimiento de los objetivos de competencia en relación con otros objetivos del Estado, el tratamiento de argumentos de eficiencia y algunos elementos como las estructuras de mercado sustentables pueden inclinar la balanza en cuanto a los objetivos que adopten las agencias en su desarrollo caso por caso.

Es bueno señalar que cuando se hace referencia a transición se está entendiendo un proceso de cambio profundo en la sociedad, que muchas veces incorpora la interpretación de los elementos que forman parte del estado de derecho. De esta forma, con la aparición de las leyes de competencia se materializa el sentido de los derechos económicos, se les dan preeminencia y protección, al tiempo que invierten el orden y tipo de acercamiento del Estado al proceso económico¹⁰. Precisamente por eso son un componente importante dentro del estado de derecho que caracteriza a la sociedad, toda vez que el compromiso de abrir campo a un sistema de mercado compromete al Estado a asumir un nuevo rol y a los particulares a ser agentes activos de los procesos de transformación.

⁹ Se entiende por *enforcement* la aplicación de las leyes en toda su extensión. La literatura en temas de competencia generalmente se refiere a esta actividad como un sistema en el cual participan las agencias, los entes privados y las Cortes. En la medida en que este concepto se refiere a la aplicación de los textos de las leyes involucra mayormente las actividades de persecución y detección de conductas prohibidas en los textos legales y la aplicación de metodologías y procedimientos en temas de competencia. Véanse Garret, J. J. (1995) y Conrath, C. (1995).

¹⁰ Véase Tineo, L. (1996).

La tarea de completar el examen de los elementos involucrados en esa transición es fundamental para la revisión de los objetivos de la política de competencia, fundamentalmente porque desagrega una agenda que involucra al Estado más que a una agencia de competencia en particular. Sin embargo en muchas oportunidades el contexto político y de grupos de interés dentro del cual son promulgadas las leyes de competencia y lanzados los principios de apertura no son sostenibles y recae en manos de estas oficinas el papel de abogar porque los objetivos de competencia sean atendidos por el Estado y por la sociedad. De allí que haya un proceso de desarrollo institucional que no está definido ni esbozado en el texto de una ley de competencia.

Según lo expresado por Tineo (1996), las leyes de competencia son un mundo nuevo para los países en transición, cuyo entendimiento prácticamente está en manos de las agencias encargadas de aplicarlas. Esto hace que el rol de las discusiones que puedan propiciarse entre esos «especialistas» sea primordial para entender las peculiaridades que el proyecto de promover la libre competencia presenta en estas economías.

3. Inserción de la agencia dentro de las distintas instancias del Estado

En un contexto ideal, por estar referida a regulaciones muy generales, la existencia de normativas de competencia hace que el número de regulaciones o normas requeridas por parte del Estado se reduzca, y, al mismo tiempo, por el lado de los particulares también implica que éstos disponen de instrumentos para controlar efectivamente la acción pública frente a posibles desvíos¹¹. Con base en este cuestionamiento, se abre la posibilidad de efectuar un análisis acerca del proceso de implantación de la política.

Haciendo un breve examen acerca de las posibilidades exitosas de implantación de estas políticas de competencia, se verifica que la mayor parte de los costos ocurren en la arena política, básicamente en los grupos de interés que pierden espacio de negociación frente al gobierno y quedan sometidos a estas leyes marco más que a regulaciones particulares cuyo alcance y contenido podría ser moldeado con la burocracia. En ese con-

¹¹ Véase Tineo, L. (1996).

texto, los costos en esa arena pública se producen debido al carácter de *ley marco* que se ha señalado.

Sin embargo, no puede dejar de notarse el costo que se imputa en la arena burocrática y que está asociado con el carácter transversal de la política de competencia. Esto en la medida en que la persistencia de sectores sometidos a regulaciones especiales, y los procesos de privatizaciones y desregulaciones, están indefectiblemente conectados con la consolidación de espacios de competencia, que teóricamente son reconocidos pero que implican un costo para esos otros sectores dentro de la burocracia¹².

4. Determinación de áreas de actuación de las agencias dentro de procesos de desregulación

En aquellos países donde la toma de decisiones se encuentra sumamente centralizada, la credibilidad que detenta la regulación dependerá de estructuras más rígidas; mientras que en aquellos países donde la toma de decisiones es por naturaleza más descentralizada, es más sencillo implementar estructuras regulatorias creíbles. De esto se infiere que la infraestructura regulatoria y sus características particulares dependerán en gran cuantía de la naturaleza de la toma de decisiones, pues en la medida en que éstas se adopten en escenarios de una mayor transparencia, tanto más se generarán marcos regulatorios que respondan a las necesidades de las instituciones presentes en un sector determinado de la economía, y tanto menos será la distorsión que dichos marcos regulatorios generen en el funcionamiento de los mercados. Desde el punto de vista del sector productor, no se podrá disfrutar plenamente de las ventajas de un mercado en términos de rendimientos más elevados y crecimiento dinámico mientras los marcos regulatorios resulten excesivos y puedan frenar la capacidad de

¹² Los criterios de identificación de costos de implantación corresponden con los planteamientos formulados por Grindle y Thomas (1991). De acuerdo con estos autores, una iniciativa de reforma de política puede ser alterada o revertida en cualquier etapa de su ciclo de vida por las presiones y las reacciones de aquellos que se le oponen, por lo que su posibilidad de éxito depende en buena medida de la reacción que se genere hacia ella. Para evaluar esas posibles reacciones se presentan dos escenarios de respuesta al cambio de políticas: la arena política y la arena dentro de la burocracia. En relación con este escenario, cuando se trata de incorporar los criterios y los conceptos de competencia dentro de la esfera de actuación de las agencias regulatorias especiales se genera una reacción que no es evidente para el público en general, pero que puede generar fricciones dentro de la burocracia.

actuación de muchos de los operadores económicos más significativos, confinándolos a pequeños mercados nacionales¹³.

En este contexto, es preciso señalar que el carácter anticompetitivo es una condición necesaria mas no suficiente para que una agencia de competencia se oponga a determinadas regulaciones, pues puede haber ciertos tipos de intervenciones que sean socialmente eficientes a pesar de restringir la competencia. En ese sentido, una regulación no debe ser removida si resuelve directamente fallas de mercado cuyas inevitables pérdidas de eficiencia contrapesen los costos de tal regulación. Por otra parte, aquí es bueno precisar que se entiende que las agencias de competencia deben reaccionar en la medida en que se produzcan efectos anticompetitivos en el sentido de las disposiciones sustantivas de las leyes, pero también cuando se levanten barreras a la entrada, a la salida o a la permanencia en los mercados.

Las regulaciones de competencia generalmente se enfocan como medios para prever el ejercicio excesivo de poder monopolístico, con lo cual no se pretende sustituir el sistema de libre competencia, sino su vigilancia. Si bien para algunos autores abordar el tema de la regulación a partir del concepto de fallas de mercado no es la forma idónea de iniciar el estudio del adecuado rol del gobierno, se ha encontrado literatura que realiza una aproximación interesante en relación con las fallas de mercado y el rol de las leyes de competencia.

Esto identifica un área de actuación y más aún define el área dentro de la cual debe desempeñarse una política de competencia. De hecho, es esa meta de formar condiciones para que el mercado pueda existir lo que le da un carácter «transversal» al tema de la competencia. Ese carácter transversal es lo que precisamente inserta nuevos roles al ente de competencia y convoca a los agentes privados y al Estado en su totalidad para construir los elementos que deben estructurar los procesos de apertura de la economía.

Otro aspecto que es preciso introducir antes de sistematizar la forma de abogar por la competencia es qué se ha entendido por liberalización de la economía. En términos generales suele entenderse como tal el cese de los controles de los precios fundamentales de la economía (la tasa de interés y el tipo de cambio) y el levantamiento de los regímenes de control de precios para los productos de primera necesidad. Sin embargo, no es sufi-

¹³ Comisión de las Comunidades Europeas (1991).

ciente la presencia de esos elementos para completar una apertura de los sectores industriales. Es precisamente la consolidación de los procesos de reforma estructural la que puede garantizar el desarrollo de un contexto propicio para la inversión. Un proceso de apertura abarca el desmontaje de las barreras legales e institucionales al funcionamiento de los mercados y un buen número de estímulos a la inversión basados en el aprovechamiento de las ventajas competitivas que se determinen en distintos sectores¹⁴.

En ese contexto, considerando que a través de diversas acciones del Estado puede influirse el contexto de competitividad de determinados sectores y, más aún, favorecerse el clima de inversión y de desarrollo, la tarea de identificar cuándo determinadas acciones emprendidas por el Estado pueden afectar la posibilidad de entrada o permanencia de agentes económicos en los mercados, o cuándo se está restringiendo la existencia de la institución llamada mercado, se convierte en un filtro para dar cabida a la transformación estructural que es el objetivo de largo plazo común a todos los procesos de modernización y reforma económica.

C. *El concepto tradicional de abogacía*

La primera distinción para profundizar en las tradicionales definiciones de abogacía parte del concepto mismo de eficiencia formulado desde la perspectiva de las teorías de equilibrio general. En ese sentido, la falla de mercado entendida como monopolio justifica la intervención del Estado en función de alcanzar niveles de eficiencia —léase asignación de recursos— que no ocurrirían espontáneamente. En ese sentido, la intervención se ha asociado particularmente con la labor de *enforcement* de las agencias *antitrust*.

Esa labor de *enforcement*, o de aplicación de las leyes *antitrust* en toda su extensión, se dirige en principio a detectar y levantar conductas que son consideradas anticompetitivas. En este contexto, hace una referencia general, pero dentro del contexto del enfoque moderno, sin tocar interpre-

¹⁴ Esta ha sido la experiencia en algunos países. En el caso mexicano, la política de competencia se ha introducido como un elemento del Plan de Desarrollo 1995-2000, bajo la premisa de que la remoción de los obstáculos al funcionamiento de los mercados es un requisito para alcanzar los objetivos de competitividad y mayor capacidad exportadora. Véase Comisión Federal de Competencia, 1995.

taciones sobre intervención de las oficinas *antitrust* en temas de estructura de mercado, tal como fue durante la posguerra y hasta 1973 el enfoque norteamericano en materia de concentraciones económicas o fusiones¹⁵.

De acuerdo con algunos autores, en los Estados Unidos las leyes *antitrust* son ejecutadas por el gobierno y por acciones privadas (básicamente a través de la introducción de demandas en las cortes). Desde el punto de vista del gobierno, las acciones van desde la persecución de prácticas civiles y criminales hasta la publicación de los criterios según los cuales se evalúan los posibles daños al mercado que se desprenderían de las acciones privadas.

La conceptualización de fallas de mercado explica en principio el porqué de un régimen que persiga las prácticas de ejercicio de poder monopolístico. Esto en la medida en que se podrían clasificar según el criterio expuesto por el profesor Lande (1996) como fallas exógenas a la actuación de los consumidores como agentes económicos¹⁶. En ese sentido, estas fallas implican la disminución de opciones a los consumidores y de allí pérdidas de eficiencia que están asociadas con la competencia en precios y con las demás dimensiones de competencia. Es por esto que la mayor parte de las ineficiencias que se persiguen son de carácter conductual y estructural.

Sin embargo, el mismo hecho de que los regímenes de competencia se entiendan un poco más allá del sentido *antitrust*, en la medida en que al disponer de herramientas para prever situaciones en las cuales podrían restringirse opciones a los consumidores se abre la posibilidad de conformar un sistema preventivo, y es precisamente ése el enfoque moderno de política de competencia que concatena los planteamientos manejados en este trabajo. Esto en la medida en que muchas veces esa ausencia de opciones se desprende del diseño de marcos regulatorios particulares, del establecimiento de barreras a la entrada, de la forma de actuación del Estado mismo en la economía y de la concepción del sector privado acerca de su rol dentro del sistema económico, que deriva bajo una interacción muy interesante en el marco de desarrollo institucional que finalmente alcanza una sociedad.

¹⁵ Véase Mueller, D. C. (1996).

¹⁶ En este trabajo el profesor Lande establece una separación entre aquellas fallas de mercado que son internas o externas al consumidor, y de allí la distinción entre aquellas que deben ser abordadas bajo el esquema de falla de mercado de monopolio que implica la acción *antitrust*, y aquellas otras que entran en el ámbito de las políticas de protección al consumidor.

De esta manera, corregir la falla de mercado que es exógena a los consumidores implica diseñar una política de competencia de sentido más amplio, que atienda a la parte conductual que antes denominamos *enforcement* y los elementos señalados en el párrafo anterior. Todas las políticas y actuaciones que en este último sentido pueda tomar el Estado es lo que entenderemos en adelante como abogacía de la competencia.

En los países cuyas economías se encuentran en transición hacia un proceso de apertura y conformación de un sistema de libre mercado, este papel de las agencias de competencia cobra un rol más importante, y en ese sentido los encargados de implementar la política de competencia tienen una responsabilidad bastante retadora, pues en una gran parte de los casos deben crear la competencia y no meramente protegerla¹⁷. Esa tarea requiere enfocarse en los objetivos fundamentales de la política de competencia en estos países, cuya revisión es necesaria para adecuar la efectividad de la política de competencia en el contexto de transición que se ha señalado. En ese contexto, la abogacía no está referida solamente a divulgar los alcances de la ley, sino a tratar de inculcar las opciones que la competencia implica para las empresas, más aún cuando los empresarios en estos países generalmente tienen una inercia de cartelización importante¹⁸.

A nivel de diseño de marcos regulatorios entendidos en un sentido general, las políticas de competencia en los países en transición y aquellos en desarrollo han sido adoptadas en entornos dentro de los cuales la actividad económica presentaba niveles previos de concentración bastante altos, principalmente debido a las políticas y formas de intervención del gobierno en el pasado. De allí que estas leyes sean vistas como instrumentos para acelerar los procesos de transformación donde la actividad económica es en principio determinada por la propiedad privada y las fuerzas del mercado, en lugar de la propiedad del Estado y los controles (Khemani, 1996).

¹⁷ Véase Conrath, C. (1995).

¹⁸ Véanse Jatar (1993) y Vera y Curiel (1994).

III. Elementos que deben ser incorporados en el diseño de modelos de abogacía en economías de reciente apertura

Ha habido elementos de crucial importancia que han remarcado la necesidad de levantar metodologías y estudios acerca de la implantación de políticas de competencia en los países latinoamericanos. En primer lugar, porque en la mayoría de los casos se trata de economías en recientes procesos de apertura y, en segundo lugar, por las características particulares que en términos de estructuras de mercado produce el que se trata de economías pequeñas. Estos dos elementos cuestionan la labor de una política de competencia en los términos tradicionales en que ha sido entendida: como una política contra el poder de fijación de precios y una política de preservar el bienestar del consumidor. Según se atienda a algunas de estas especificaciones, hay que tomar en cuenta que la política de competencia no puede sustituir las decisiones de fijación de precios de las empresas, ni puede regular el sistema de la empresa privada (Demsetz, 1986).

En el caso de economías pequeñas, la aplicación casuística de los principios de competencia exige una gran sensibilidad para guardar consonancia con la naturaleza de las dependencias interfirmas y los argumentos de eficiencia. En ese sentido, en economías pequeñas el impacto de decisiones erradas puede ser muy alto, lo cual refuerza la necesidad de centrar los análisis en los problemas de entrada que presentan los distintos mercados. En consecuencia, la actividad de identificación de barreras a la entrada, incluyendo aquellas creadas por el Estado, así como el propiciar marcos de desregulación y mantenimiento de la apertura comercial son complementarios para lograr articular una política de competencia cuyo *enforcement* realmente garantice la búsqueda de mayores niveles de eficiencia y procesos de reasignación de recursos necesarios para el funcionamiento del mercado.

Asimismo, tal como lo han denominado Langenfeld y Yao (1992), la tecnología según la cual se desarrolla el *enforcement* de las agencias de los países desarrollados no necesariamente es la misma para las economías en

transición. Si bien estos autores hacen señalamientos en relación con las economías de Europa del Este, los elementos de fondo que señalan también están presentes en los países latinoamericanos. Básicamente apuntan los autores que en estos países se han adoptado legislaciones de competencia aun antes de que pudiera hablarse de la existencia de mercados y de que uno de los objetivos de las leyes de competencia fuera el de desarrollar mercados competitivos.

En el contexto de los países pequeños seguramente habrá prácticas que siendo restrictivas de la competencia no serían de mayor problema en las economías desarrolladas. Este es el caso de los contratos de distribución exclusiva, los cuales pueden implicar el levantamiento de barreras a la entrada de competidores potenciales que ya de por sí son escasos en estas economías, por lo cual se prevén efectos mucho más significativos para la dinámica del mercado que aquellos que podrían perverse en economías con mayor grado de apertura y mercados más evolucionados. Sin ánimo de generalizar muy apresuradamente, es este tipo de problemática lo que hace inconveniente la adopción de marcos normativos importados de países con mayor tradición, pero cuyos criterios de análisis no necesariamente son ajustados a la realidad que sufren nuestros países¹⁹.

Por otra parte, existen debates en cuanto al impacto que pueden tener las formas de asociación estratégica en economías con mercados pequeños, y, mucho más, la problemática en relación con el régimen de concentraciones económicas. Más allá de la discusión sobre si es o no pertinente tener control de fusiones en estas economías²⁰, los criterios según los cuales en los mercados pequeños y concentrados la presencia de menos participantes puede conducir a economías de escala, y de allí a mejores patrones de eficiencia, es fundamental para ilustrar otra problemática.

¹⁹ Por ejemplo, los baremos utilizados para la determinación de la sustituibilidad por el lado de la demanda en función a variaciones en los precios de los productos dentro de la definición de mercado relevante en las *Horizontal Merger Guidelines* del Departamento de Justicia de los Estados Unidos (1992), no son aplicables en países que atraviesan períodos de alta inflación. Básicamente debido a los problemas de disponibilidad de información y de percepción de los precios relativos por parte de los consumidores en procesos inflacionarios.

²⁰ En Rodríguez (1996) se presenta un modelo a través del análisis de los efectos que produce la presencia de regímenes específicos de capital que se convierten en costos hundidos bajo programas de competencia, en cuanto al proceso de transición hacia una economía liberalizada. A partir de ese análisis, el estudio concluye que la actividad de controlar las fusiones empresariales puede generar ineficiencias en el largo plazo.

Dentro de la tecnología de *enforcement* también se presentan algunos elementos relacionados con la capacidad de las agencias para monitorear los mercados y, muy importante, con la disponibilidad de herramientas para obtener información del mercado. Esto último es un elemento fundamental para poder posicionar los resultados del *enforcement* en términos de la disuasión de futuras conductas. Aquí es bueno apuntar que los resultados del *enforcement* soportan el esquema de abogacía en la medida en que las sanciones se perciben como amenazas creíbles, y en esos términos son incorporadas por los agentes económicos dentro de su decisión endógena para evaluar los costos de cartelizarse *versus* los costos de invertir en formas distintas de protección, en la medida en que la actuación de la oficina sea percibida como consistente e independiente²¹.

El debate en estos países no se dirige a dirimir cuáles son las prescripciones fundamentales que deben contener estas leyes, sino a la interpretación que aún esas partes sustantivas tienen en el marco de economías pequeñas, sometidas a intensos procesos de desregulación²². Más aún, la inserción de las agencias en actividades de abogacía hace sumamente difícil el tener algún patrón de medición y comparación en cuanto a la efectividad de la política de competencia²³.

Esta deficiencia en cuanto a instrumentos y aproximaciones basadas en resultados mensurables, así como la diferencia en cuanto a las «tecnologías de *enforcement*» utilizadas, sugieren la utilización de elementos de desarrollo institucional para procesar las manifestaciones de la efectividad de las políticas de competencia. En ese sentido, la efectividad de las políticas de competencia depende más de la dinámica de su implementación que de la concepción intrínseca a ellas. Es entendido por varios autores que la regulación *antitrust* parte de la premisa de que los mercados funcionan. El trabajo de las agencias es asegurar las condiciones bajo las cuales esto ocurre. De esta manera el trabajo de interpretación es sumamente

²¹ Véase Curiel, C. (1995).

²² En Lagenfeld y Yao (1989), se citan modelos de evaluación desde una perspectiva organizacional que fueron aplicados para los países de Europa del Este. Se ha adoptado únicamente la aproximación de sistematizar criterios o elementos observables en cuanto a la evaluación de las políticas, más que el seguimiento que estos autores sugieren en relación con variables como estructura organizativa, leyes, procedimientos, personal asociadas con las agencias.

²³ En los Estados Unidos, por ejemplo, se ha evaluado esa efectividad a través del análisis de mercados dentro de los cuales se ha tenido alguna fusión (Lagenfeld, J. y Yao, D., 1992).

importante para adaptar las prescripciones fundamentales contenidas en las leyes de competencia a las economías donde van a ser aplicadas. Se han realizado algunos estudios previos sobre los modelos de política empleados en México y Venezuela²⁴.

Los elementos que se introducen en el diseño de modelos de abogacía sistematizan cada uno de los puntos que se trataron en la sección de conceptualización y además responden a la necesidad de resolver los problemas de tecnologías de *enforcement*, de apoyo político, de adopción de los criterios marcos de competencia y, en definitiva, de comprender los medios por los cuales el Estado debe intervenir a través de la política de competencia para subsanar la falta de opciones que tiene actualmente la sociedad como consumidor de ese bien que se denomina mercado.

A. *La redefinición del rol del Estado*

En el marco de las nuevas organizaciones económicas que para los países implica el proceso de apertura la redefinición del rol del Estado es un punto central. En ese sentido, el Estado pasa a entender su rol de garante de reglas del juego claras y transparentes y de supervisor de las conductas que limiten el funcionamiento de los mecanismos de competencia.

²⁴ En 1995, Rodríguez y Williams realizaron un estudio para el caso mexicano y esa metodología fue adaptada por Curiel ese mismo año para un estudio sobre el proceso de implantación en Venezuela. En el estudio de Rodríguez y Williams (1995) se presenta una división de las actividades desempeñadas por la Comisión Federal de Competencia en cinco áreas: fusiones, licitaciones públicas, investigaciones de oficio, disputas privadas y opiniones legales. A partir de la ponderación de cada uno de esos ítemes de acuerdo con el número de actividades o el tiempo dedicado, se trata de establecer un perfil del desempeño de la entidad antes mencionada. El resultado de esas ponderaciones fue que la Comisión mexicana dedica parte significativa de sus esfuerzos a actividades de abogacía.

En el trabajo de Curiel (1995) se aplicó parte de esta metodología a lo que ha sido la experiencia venezolana. En ese estudio se definieron ocho áreas de actividad: fusiones, desarrollo de normativa en materia de competencia, investigaciones preliminares de posibles restricciones, investigaciones sectoriales, opiniones técnicas, procedimientos sancionadores, informes referentes a leyes y reglamentos y actuaciones ante las instancias jurisdiccionales. También en el caso venezolano el resultado fue una ponderación preva-
lente de las actividades de abogacía.

En función del entendimiento de los principios de competencia como *ley marco* en la economía, el rumbo de acción que le corresponde pasa necesariamente por un cambio de orientación y de concepción del papel del Estado en la economía. Si esas reglas del juego que se plasman en los elementos constituyentes de la política de competencia son efectivamente promovidos y aceptados por la sociedad, indiscutiblemente se incorporan estos postulados en la conformación del estado de derecho. Más allá de interpretar el derecho a la libertad económica, se trata de la concepción acerca de la forma en la cual debe estructurarse la sociedad y la interrelación entre las partes que la componen. Vale decir un sistema de principios, reglas y modos de accionar sustancialmente distintos.

Aquí el enfoque institucional va dirigido a promover el establecimiento de mercados como instituciones, lo cual es una función que se cumple desde el seno del Estado hacia la sociedad. Pero también exige que los actores privados y las instituciones reguladoras, como consumidores de los beneficios del mercado, demanden la existencia de tal institución.

Este es un elemento esencial de abogacía, que va más allá de las funciones de las agencias de competencia. Sin embargo, tal como se expone en cada uno de los ítemes que siguen, a través del trabajo de promoción pueden permearse estas visiones de economías y mercados más abiertos y competitivos.

B. *Necesidad de consolidar instituciones comprometidas con el fomento del libre mercado*

Ahora bien, dentro del marco general que se ha descrito en la primera sección, debe reconocerse un papel igual de importante pero mucho más específico y que incumbe directamente a la labor de las oficinas de competencia. Se trata de que para configurar un sistema de libre mercado se requiere el desarrollo de muchas instituciones que soporten la instauración de los principios de competencia.

Como se ha señalado en la discusión acerca de la política de competencia como regla marco para el funcionamiento de la economía, la promoción y búsqueda de espacios para que el mercado exista y funcione son los puntos prioritarios dentro de toda actividad de consolidación de economías cuya reforma estructural garantice la apertura y competencia. En ese sentido, si se rescatan algunas premisas que se han señalado a lo largo del trabajo como el alcance de mayores niveles de contestabilidad en los merca-

dos, se observa que los efectos que quieren trazarse de hecho en la estructura y dinámica de los sectores económicos van mucho más allá del seguimiento de la parte sustantiva de las leyes de competencia. Se trata de una tarea mucho más amplia que persigue la conformación de la institución llamada mercado.

Esto es un nivel más desagregado que involucra no solamente que la sociedad o los consumidores demanden la existencia de normas dentro de las cuales comportarse, lo cual se correspondería con canalizar el desarrollo de la oficina de competencia, sino que se trata de un compromiso del Estado. Esto es coherente con la apreciación que se ha formulado en cuanto a los principios de competencia dentro de la definición de un estado de derecho. Aquí se abre probablemente una ambigüedad muy grande en la medida en que se hace necesario que la sociedad le haga espacio a los principios de competencia, y es a partir de allí cuando la política de competencia puede entrar en su fase más vistosa. Aquí el problema de negociaciones y de grupos de interés involucra algunos elementos importantes acerca de la inercia que opera tras el comportamiento de los agentes económicos y los debates que pueden destacarse en la arena política.

En ese sentido, a continuación se presentan áreas que se han identificado como claves para poder proyectar los objetivos planteados en la abogacía. Los elementos básicos en esta parte del modelo se refieren en primer lugar a la autonomía de las agencias y la necesidad de apoyo político para el proceso de implementación; la necesidad de diseñar y aplicar metodologías para detectar barreras al funcionamiento de los mercados que se desprenden de las distintas formas de intervención del Estado; el proceso de diseño de herramientas para monitorear los mercados; el papel de los órganos jurisdiccionales; la importancia del intercambio con otras agencias; el papel de las agencias en los procesos de privatizaciones; y algunos elementos que pueden incrementar la efectividad del *enforcement*.

1. La autonomía de las agencias y la necesidad de apoyo político

En relación con la autonomía de las agencias es apropiado establecer cuáles son los elementos que la caracterizan. En algunos trabajos se habla de la importancia de esa autonomía para lograr credibilidad por parte de las agencias, el potencial que tiene ese grado de autonomía en cuanto a disuadir actividades de *rent seeking*, y porque a partir de allí se logra divorciar funcionalmente los objetivos de la política de competencia de otros

objetivos que pudieran ser transitorios y estar en contra de la eficiencia asignativa.

La política de competencia no está aislada de los ciclos políticos. De acuerdo con Pittman (1992), se han realizado estudios empíricos acerca de cómo los ciclos políticos y los grupos de presión pueden tener incidencia en las decisiones de las oficinas *antitrust*. La aproximación que nos ha parecido más pertinente en relación con el tema político está asociada con un planteamiento de W. Shughart²⁵:

«las propuestas de reforma para mejorar la política *antitrust*... son irrelevantes porque los beneficios y costos sociales no aparecen como argumentos en la función objetivo que es maximizada por los formuladores de políticas²⁶» (traducción libre).

En este punto se abre un elemento de abogacía que se vislumbra como una condición necesaria para el proceso de desarrollo institucional: el grado de apoyo político que tengan las agencias. Tal como dice H. Salerno (1995), la más importante contribución al desarrollo de los mecanismos de competencia radica en la política contextual de apertura, desregulación y privatización con marcos regulatorios que acotan al mínimo posible la limitación de la competencia. Sin embargo, la sostenibilidad de esos esfuerzos requiere de soporte político y la convicción de las dirigencias. Si no hay una aceptación dentro del sistema político acerca de apoyar los principios de competencia y de defender la tan costosa autonomía de las agencias se abre campo, por un lado, para la captura por parte de los sujetos de aplicación del marco regulatorio y, por otro, se pone en riesgo la capacidad de abogar que tengan las oficinas, particularmente en su actividad dentro de las distintas áreas del Estado.

Hay allí elementos que nuevamente entran dentro del objetivo global que debe definir el propio Estado. En ese estado de las cosas, probablemente resultaría provechoso auspiciar que la burocracia buscara «capturar» los beneficios de la regulación del sistema de competencia. Esto es importante en la medida en que se observa el compromiso político como

²⁵ Citado en Pittman, R. (1992).

²⁶ «Policymakers» en el original.

elemento necesario, mas no suficiente, para completar el modelo efectivo de política de competencia.

La posibilidad de exponer sus ideas y capacidad técnica, y de vender los beneficios de marcos de mayor competencia, se convierte en una tarea obligada de las agencias ante los partidos políticos e, incluso, para aspectos más funcionales, frente a los programas y directrices elaborados por los gobiernos descentralizados, siendo que a ese nivel se produce una actividad política importante que también tiene efectos directos en el funcionamiento de los mercados.

Es conveniente acotar otro elemento relacionado con el aspecto político y con la capacidad de institucionalizarse que tiene una agencia de competencia. Ha sido el caso en Venezuela, que en un principio la naturaleza y composición de sus actividades dentro del marco de lo que se ha denominado más arriba «enfoque tradicional de abogacía» ha variado de acuerdo con el contexto político y el enfoque general que en materia de política económica ha presentado el gobierno. En ese sentido, la capacidad de insertarse dentro de otros órganos del Estado y de brindar apoyo en el proceso de desregulación de algunos sectores fue posible debido a la participación dentro de las filas del gobierno de técnicos que compartían la necesidad de un marco de apertura y competencia. Cuando en 1994 cambió ese contexto, la visión de las instituciones se adaptó a un período de objetivos encontrados con el resto de la Administración y de trabajar los pocos espacios de actuación que dejaban los sistemas de controles y protección que fueron impuestos en ese período. El trabajo como punto de referencia técnico y trabajar proactivamente para hacer ver argumentos en cuanto a la dinámica de los mercados y el impacto de diferentes medidas económicas, se constituyó en el elemento que garantizó la presencia del organismo como punto de referencia cuando se reinició un proceso de apertura y liberalización en 1996.

De allí que es necesario aprender a identificar los espacios y puntos de referencia que en cada momento político están al alcance porque la continuidad se convierte en el argumento central para poder hablar de institución y para vender a la sociedad resultados que aseguren siempre un rol para la actividad de promoción y protección de la competencia. La lección aunque abstracta es clara en términos de economía política. Tanto los objetivos del Estado y el desarrollo que las instituciones apuntan a soportar se retroalimentan del proceso de abogacía de la competencia que se lleve a cabo. De cómo se entienda esa abogacía y cuáles sean los elementos que

la conforman depende en buena medida la efectividad de la política y la posibilidad de que el objetivo de competencia sobreviva a metas de política que diverjan de ella.

2. Desarrollo de modelos de abogacía de la competencia que permitan la remoción de las barreras a la entrada y al funcionamiento de los mercados que se derivan de las reglamentaciones dictadas por el Estado

Los objetivos que el Estado persigue a través de instituciones que rijan el funcionamiento de los mercados generalmente van dirigidos a «mejorar» la asignación final de recursos que el mercado está generando, y el Estado usualmente incide en esta asignación final de recursos interviniendo, dependiendo del caso, en la producción, distribución o venta de los bienes o servicios, directa o indirectamente, imponiendo patrones o generando incentivos a quienes realizan actividades económicas.

A los fines de presentar un análisis de los costos que genera el Estado a través de esas diferentes formas de intervención en la economía, y de presentar un desarrollo metodológico dirigido a identificar las barreras al funcionamiento de los mercados que se desprenden de esas intervenciones, se incorporan los desarrollos contenidos en un trabajo elaborado por la autora juntamente con T. Genel y J. Ferrín, y que fue entregado como propuesta de investigación al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales²⁷.

En principio, esas distintas formas de intervención del Estado a las cuales se está haciendo referencia generan fricciones en los mercados ya sea porque aumenten los costos o restrinjan la entrada y/o salida de un participante al mercado. En el primer caso, se está haciendo referencia a costos en términos de no acercar al mercado a un funcionamiento más eficiente, o a no responder a criterios de mejorar la asignación de recursos en la economía. El Estado puede intervenir y generar esos efectos mediante infinidad de mecanismos que serán revisados posteriormente.

²⁷ Un desarrollo más completo sobre las barreras al funcionamiento de los mercados que se derivan de las distintas formas de intervención del Estado se encuentra en Curiel, C., Ferrín, J. y Genel, T. (1996).

Dentro de estos mecanismos se encuentran el diseño e implementación de marcos regulatorios que pueden dificultar el acceso o la salida de los competidores de un mercado, lo que se traduce en una reducción de la contestabilidad²⁸ que dentro de este mercado se puede generar. Así, las posibilidades que los participantes de un mercado tienen para reaccionar ante cambios en el funcionamiento de ese mercado se ven restringidas de manera artificial, dada la existencia de normativas rígidas y en muchos casos no adaptadas a la dinámica prevaleciente en el mercado.

Ante esta problemática han surgido nuevos planteamientos teóricos que van dirigidos a la reorientación del rol del Estado en el funcionamiento de los mercados. D. Spulber (1989), al tomar en cuenta los costos que se derivan de la intervención del Estado en los mercados, propone que tal intervención debe seguir patrones de eficiencia, esto es que, al momento de intervenir, deben tomarse en cuenta tanto los beneficios como los costos de dicha intervención, de manera de maximizar los efectos positivos de tal actuación. Dada la dificultad para cuantificar tanto los beneficios como los costos de la intervención, Spulber propone una alternativa para el Estado, que consiste en reorientar sus funciones hacia el diseño e implementación de regulaciones que vigilen el cumplimiento de los contratos que tengan lugar en el mercado en aquellos casos en que la dinámica del mercado por sí misma no lo permita. De esta forma, se minimizan no sólo los costos de su intervención sino el riesgo de que la intervención comprometa la existencia de mercados dinámicos o contestables, ya que incide en menor cuantía en las condiciones que afectan la entrada o salida de un competidor del mercado.

Cuando se identifican esos costos se abren áreas de actuación para las leyes de competencia en la medida en que la interpretación actual de estas legislaciones está dirigida a modernizar el modo de organización del mercado. En consecuencia, las legislaciones de competencia se constituyen en parte de este rol alternativo del Estado en la medida en que incentivan las conductas competitivas y hacen parte de su política la remoción de barreras artificiales, protegiendo de esta forma la contestabilidad de los mercados. En razón de esto, se diseñan metodologías que contribuyan al enten-

²⁸ Un mercado es perfectamente contestable si es accesible a entrantes potenciales y presenta las siguientes propiedades: primero, los entrantes potenciales pueden servir las mismas demandas de mercado y utilizar las mismas técnicas de producción que están disponibles para las firmas ya instaladas, y, segundo, los participantes potenciales evalúan la rentabilidad de la entrada a los precios previos a la entrada de las firmas instaladas. Véase Baumol, Panzar y Willig (1982).

dimiento del funcionamiento del mercado, partiendo de su estructura, los incentivos que determinan la conducta de sus participantes y el resultado que se obtiene de estos patrones de conducta.

De acuerdo con el marco conceptual que se ha desarrollado, se ha diseñado una metodología por medio de la cual se busca identificar si se elevan las barreras de entrada a un mercado y los costos de cada regulación o forma de intervención particular que se seleccione. Para ello, se han conceptualizado una serie de barreras a la entrada que se refieren a estructura, conducta y desempeño, en función de cómo éstas podrían ser afectadas a través de alguna de las formas de intervención del Estado. En el cuadro 2 se presentan los resultados de ese trabajo de conceptualización, definiendo cómo se van a entender cada una de las barreras en el contexto de la metodología para identificar su relación con la presencia del Estado en la actividad económica.

CUADRO 2

<i>Barreras</i>	
Estructura del mercado	Las características del mercado en cuanto a número de participantes, el tamaño relativo de los mismos y la necesidad de integraciones verticales y de conformación de diferentes estructuras de producción implican barreras a la entrada en la medida en que eleven sustancialmente el costo de entrada a un mercado, ya sea bajo la forma de un riesgo muy alto de penetrar el mercado o debido a la escala de producción que se requeriría para operar y competir en tal tipo de estructuras.
Tamaño del mercado	Este concepto engloba al total del volumen de producción demandado dentro de un mercado relevante determinado. En consecuencia, un entrante decidirá su entrada en función de su capacidad de atender volúmenes de producción en forma rentable, dadas la tecnología y la inversión requerida. Cuando se afectan los límites de ese mercado relevante se distorsiona también esa decisión de asignación de recursos, en tanto se propicie la instalación de un número mayor o menor de firmas que aquél necesario para atender el mercado en forma eficiente.

CUADRO 2 (continuación)

<i>Barreras</i>	
Inversión específica	En aquellos sectores económicos que requieran la inversión en tecnología, conocimientos y otros elementos de carácter específico, y de difícil uso alternativo, los nuevos entrantes difícilmente emprenderán una actividad sin la certeza de que permanecerán en el mercado el tiempo suficiente como para recuperar su inversión.
Inversión inicial	Aquellas actividades económicas que requieren de un capital inicial considerable, por su naturaleza, serán de difícil incursión por parte de un nuevo participante, pues éste, de no tener el capital requerido, deberá recurrir a fuentes de financiamiento adicionales, no siempre disponibles para los nuevos entrantes.
Acceso a fuentes de financiamiento	La falta de historial crediticio en el ejercicio de una actividad puede constituirse en una fuerte barrera para el nuevo entrante. Algunas disposiciones gubernamentales sesgan el crédito a ciertos sectores, con lo cual competidores en potencia pueden quedar fuera de este financiamiento.
Tecnología	El elemento de la tecnología, en cuanto al manejo de los factores de producción, la tecnología referente a procesos o diseños o en términos de la propiedad intelectual, puede constituirse en una barrera a la entrada en la medida en que no esté disponible, que sea muy costoso su desarrollo o que implique inversiones muy riesgosas.
Economía de escala	Dada la tecnología disponible, se puede alcanzar un nivel de producción que se denominará como más eficiente, que minimiza los costos promedios de producción. En el largo plazo, las firmas compitiendo entre sí sólo podrán mantenerse en el mercado si pueden ubicarse en esos niveles eficientes, que implican determinadas escalas de producción. Cuando se afecta la posibilidad de que las firmas que se instalen en un mercado puedan operar en esos niveles de costos promedio mínimos, teniendo que trabajar con escalas mayores o menores que aquellas eficientes en el largo plazo, se afecta la decisión de entrada o se induce a que los participantes en determinados mercados no se ubiquen en la situación de mayor eficiencia en la utilización de recursos.

CUADRO 2 (continuación)

<i>Barreras</i>	
Economías de ámbito	Las economías de ámbito ocurren cuando los costos de producción de los participantes ya instalados en un mercado se reducen debido a la producción conjunta de dos o más productos. En virtud de esto, se reducen sustancialmente los costos medios de esas firmas ya instaladas en el mercado hasta niveles por debajo de los que correspondería a la producción de similares volúmenes de producto por parte de productores particulares. Esto desinhibe las decisiones de entrada en la medida en que no es rentable entrar como productor singular en alguno de los mercados atendidos por las firmas que aprovechan economías de ámbito. Estas ventajas pueden observarse tanto en la actividad de producción como de distribución.
Acceso a materias primas	La disponibilidad de materias primas en muchos casos puede depender de la capacidad para negociar de los participantes, difícil de obtener por un nuevo entrante. Al mismo tiempo, otras políticas económicas, como los controles cambiarios, dificultan el acceso a estas materias primas en aquellas actividades que requieran un fuerte componente de insumos importados.
Canal de distribución	Siendo un elemento fundamental para colocar los productos en el mercado, el canal de distribución se erige como barrera en la medida en que implica en muchos casos fuertes inversiones y un desarrollo paulatino. Asimismo, pueden observarse limitaciones en la actividad de distribución en la medida en que se impongan limitaciones en cuanto a su funcionamiento y el acceso a tal actividad.
Conducta de los participantes	La conducta de los participantes puede dificultar la entrada a un sector en la medida en que éstos tengan la capacidad de emprender acciones en detrimento de los nuevos entrantes. La estructura prevaleciente en el mercado puede facilitar asimismo la cooperación entre participantes establecidos que van en contra del nuevo entrante.
Curva de aprendizaje	En la medida en que las empresas participantes de un mercado han alcanzado un determinado punto en el proceso de aprendizaje, que les permita protegerse de la entrada de un nuevo competidor, el cual tendrá que considerar los costos que le generará operar con desventaja durante el período de tiempo que le permita alcanzar este punto de la curva, ésta se puede constituir en una barrera a la entrada.

CUADRO 2 (continuación)

<i>Barreras</i>	
Penetración del mercado	Se entiende como tal la proporción de demandantes de cada bien o servicio que pueden ser atendidos con la infraestructura de producción y distribución disponibles. Esta puede ser afectada en virtud de factores de localización, normas sanitarias y cualquier otro tipo de factores que determinen la capacidad de acceder a los consumidores.
Concesiones	Se refiere a las dificultades de acceder a las concesiones (en relación al tiempo, costo financiero, etc.) o el carácter único que poseen para la explotación de recursos naturales o la prestación de servicios públicos.
Autorizaciones	Los permisos que otorga el Estado para el funcionamiento parcial o total de determinada actividad económica representan en algunos casos serias limitaciones para las empresas por establecerse, en términos de tiempo, costos, etc.
Normas de inversión extranjera	El condicionamiento de que es objeto la inversión extranjera, en cuanto a monto, sector a invertir, remesas de utilidades, burocrático o pago de impuestos, excesos de permisos o trámites, o tratamiento diferenciado a firmas particulares, limita el interés de los participantes extranjeros a efectuar inversiones dentro del país.
Normas laborales específicas	Las condiciones salariales referentes a las prestaciones sociales, antigüedad y vacaciones son una importante barrera a la entrada, sobre todo en aquellos sectores intensivos en mano de obra.
Normas específicas del ambiente	Las normas tendientes a limitar, prohibir o, en el mejor de los casos, condicionar la producción o explotación de determinados productos o la forma en que éstos son producidos, añaden costos irreversibles a las empresas, persuadiendo a potenciales participantes a no ingresar al mercado.
Normas higiénicas específicas	Se refiere a la obligación de las empresas de mantener estricto control sanitario en los procesos de producción de los bienes y servicios.

CUADRO 2 (continuación)

<i>Barreras</i>	
Patentes	La implementación de patentes se constituye en una barrera en la medida en que restrinja de manera excesiva la accesibilidad a la producción y comercialización de un bien, lo cual generalmente se agrava con la mala implementación del mecanismo en sí mismo.
Franquicias	Los requerimientos para operar mediante el mecanismo de franquicias pueden llegar a ser lo suficientemente restrictivos como para constituirse en una barrera a la entrada, sobre todo en lo que se refiere a los contratos que se instituyen para la distribución y compra de bienes.
Políticas cambiarias	Las políticas cambiarias basadas en restricciones cuantitativas o exceso de burocracia en el otorgamiento de las divisas a determinado sector son una clara restricción a la entrada, sobre todo si las actividades de la empresa se encuentran ligadas o dependientes de la importación de bienes.
Políticas fiscales	La presencia de impuestos específicos a la producción y/o consumo de determinados bienes distorsiona las expectativas de ingresos netos y de ventas (y con ello la rentabilidad del negocio), constituyéndose en obstáculos para nuevos entrantes al mercado. Asimismo el diseño de las políticas impositivas puede discriminar o dar ventajas a unos competidores frente a otros, perjudicando la posibilidad de permanencia de estos últimos en el mercado.
Política comercial	Las restricciones cuantitativas a la importación de insumos o bienes finales, así como la presencia de altos aranceles específicos, pueden significar una limitación en la producción o una elevación significativa en la estructura de costos de un nuevo participante, persuadiéndolo a no ingresar al mercado.
Política crediticia	La dificultad en el otorgamiento de financiamiento, bien sea por las condiciones impuestas, por el monto a financiar o por los trámites de otorgamiento, se convierte en un obstáculo a la entrada de aquellas empresas que necesitan de fuentes de financiamiento para el ingreso al mercado y para el financiamiento de las operaciones normales del negocio.

CUADRO 2 (conclusión)

<i>Barreras</i>	
Política de precios	La política gubernamental de fijación de precios es una evidente barrera a la entrada y/o la permanencia en el mercado de bienes sujetos a ese tipo de fijación, ya que con semejante política y los rezagos en sus ajustes las empresas contarán con precios reales por debajo del necesario para mantener un adecuado nivel de rentabilidad.
Mecanismos de privatización	Los mecanismos de privatización previstos en las legislaciones de los países se pueden constituir en una barrera a la entrada en la medida en que se restrinja la participación en estos actos de algún participante por motivos discrecionales.
Riesgo institucional	La incertidumbre implícita en la dinámica de cada sector se puede constituir en una barrera a la entrada que se incrementa en la medida en que el Estado, mediante sus políticas económicas, incrementa el riesgo que representa para un nuevo competidor incursionar en este mercado.

Siendo que cada una de esas barreras puede ser afectada en sentido positivo o negativo por diferentes formas de intervención, se contempla, dentro de la aplicación de estos conceptos, observar de qué manera se produce tal tipo de efectos. Esto correspondería a la segunda fase de aplicación de la metodología, una vez que se haya evaluado el tipo de costos generados, de tal forma que pueda efectuarse un ejercicio de identificación de los efectos netos de las intervenciones.

El elemento que se refiere a los costos se ha conceptualizado. Para ello se especifica qué se va a entender por costos, como una forma de cuantificar la carga que representa para la sociedad operar en niveles alejados de las formas más eficientes. La conceptualización de estos costos se presenta en el cuadro 3.

CUADRO 3

<i>Tipo de costos</i>	<i>Definición</i>
Costos asociados al escaso desarrollo institucional	Surgen fallas de regulación cuando las regulaciones no se adaptan al marco institucional con el que se cuenta en el país. Entonces, independientemente del diseño teórico que contengan estas formas de intervención, si no pueden ser implementadas e insertadas dentro del funcionamiento del Estado mismo a través de sus instituciones, se generan costos en cuanto al sobredimensionamiento de los órganos del Estado o, por el contrario, fallas asociadas con la incapacidad de las instituciones de completar las funciones para las que fueron creadas. Siendo que la acción del gobierno para ser efectiva requiere de instituciones que se adecuen a los objetivos que se hayan diseñado, las diferencias que se presenten respecto a esas formas ideales se constituyen en costos desde el punto de vista social.
Costos operativos y administrativos del Estado	Este tipo de costos aparece cuando la intervención del Estado genera costos operativos y administrativos, ya sea por requerir el soporte de una mayor burocracia, por introducir costos adicionales de implementación y supervisión de las medidas, entre otros.
Costo en la asignación de recursos	Cuando se afecta la asignación de recursos, ya sea porque se afectan los niveles de producción o consumo que prevalecerían en situaciones de no intervención, ya sea porque a través de los efectos sobre la estructura y comportamiento en los mercados implican que se aleje el funcionamiento del mercado de los niveles que podrían considerarse como eficientes.
Costos hundidos	Los costos hundidos son aquellos difíciles de recuperar en la medida que su amortización no va asociada con la operación de los activos. Este tipo de costos se presenta, por ejemplo, cuando debe invertirse en lograr una imagen de marca en un producto, sin que ello sea garantía de la respuesta por parte de los consumidores ni del plazo que deba mantenerse tal esfuerzo para lograr cierto nivel de participación de mercado. Puede ocurrir que a través de alguna forma de intervención se eleven los niveles de costos hundidos requeridos para establecerse en determinadas actividades y de esa manera se eleva el riesgo, desincentivando la entrada.
Capacidad de innovación en el mercado	Determinados tipos de regulación pueden implicar costos en el sentido de limitar los esfuerzos de innovación por parte de los participantes en el mercado. Cuando eso ocurre, la evolución de los factores de productividad se hace más lenta y de esa manera el equilibrio de largo plazo en el mercado ocurre en niveles de menor eficiencia a los que se darían en ausencia de tal intervención.

Una vez que se apliquen los conceptos contenidos en los cuadros 2 y 3, se cuenta con una precisión acerca de la naturaleza de los costos generados. En función de ello se puede construir un menú de opciones en materia de formulación de políticas. Si se quiere minimizar la pérdida de eficiencia que puede introducir la regulación, las acciones que debe emprender el Estado presentarán características diferentes en función del tipo de costos que se genere. Sin embargo, esta propuesta metodológica llega hasta identificar tipos de costos que pueden ser asociados con las barreras tanto a la entrada como a la permanencia en los mercados que se han identificado. En términos generales, manteniendo el criterio de que un objetivo central de la política de competencia es la disminución de los costos de transacción, abordar cada una de estas áreas requiere tener claridad acerca de los efectos que generan esos costos para poder desempeñar un rol asertivo en materia de recomendaciones y formulación de políticas.

3. Diseño de herramientas para monitorear los mercados

Un instrumento importante para actuar con efectividad está asociado con la capacidad que tengan las agencias de monitorear los mercados. Esto implica el montaje de mecanismos de información suficientes para poder procesar los elementos del entorno que exigen la atención por parte de las agencias. En ese sentido, tanto para prever y detectar conductas anticompetitivas como para obtener información de mercado necesaria previa la emisión de opiniones o elaboración de informes sobre estructura y desempeño de los mercados, es indispensable contar con un conjunto básico de informaciones.

En ese sentido, contar con indicadores de los mercados es una herramienta importante para disponer de un conocimiento actualizado acerca de los sectores industriales. Para acercarse a ese propósito, algunos países actualmente están desarrollando propuestas de proyectos de Sistemas de Indicadores Industriales. Básicamente se trata de actualizar y sistematizar las fuentes de seguimiento de los sectores económicos y, a partir de la información disponible, construir indicadores que sean apropiados para observar estructura de mercado, tamaño y grado de concentración, barreras a la entrada, dinámica de nuevos entrantes, evolución de algunos indicadores de rivalidad, perfil y tendencia del mercado, ritmo y calidad de la innovación y grado de diferenciación, entre otros.

Con el fin de potenciar y reforzar la capacidad de respuesta de las agencias, se vuelven apremiantes la cuantía y calidad de la información que manejan. En consecuencia, se hace imperativo hacerse con instrumentos de observación eficaces para completar algunas áreas de actuación tal vez un poco más conceptuales y abstractas.

4. El papel de los órganos jurisdiccionales

Si bien es cierto que desde el punto de vista institucional la política de competencia se legitima por el reconocimiento y aceptación de los mecanismos de competencia en el seno de la sociedad, un elemento que contribuye en forma definitiva a ese proceso proviene de la legitimación que los órganos jurisdiccionales confieren a la interpretación de los principios de las leyes y a la actuación de la oficina de competencia. Tan es así que, en buena medida, la tecnología de investigaciones o de instrucción de expedientes requiere del pronunciamiento de las Cortes para tener una base firme en materia de procedimientos.

Por otra parte, el análisis requerido para probar eventuales restricciones a la competencia se diferencia en buena medida de los desarrollos aplicados en otras áreas legales en la medida en que la prevaencia del análisis económico en cuanto a la posibilidad de tipificar y probar conductas exige aproximaciones novedosas por parte de los jueces. Es por esto que la formación de los jueces en materia de competencia constituye un elemento trascendental para la interpretación de la legislación y la consolidación de la institución en materia de protección a la competencia.

Siendo que las leyes de competencia se insertan dentro del derecho administrativo en la mayoría de los países latinoamericanos, son los elementos relacionados con el cumplimiento de materias de orden procesal los que ocupan el mayor espacio en los temas litigados en las Cortes. Sin embargo, y aquí hay un trabajo de abogacía importante, la agencia debe mantener esfuerzos de divulgación acerca de sus interpretaciones sobre los criterios técnicos involucrados en los análisis por intermedio de los cuales se sancionan las presuntas violaciones a las leyes, con la finalidad de abrir espacios de discusión en aspectos sustantivos que son esenciales para crear una bases jurisprudencial indispensable para que el régimen de competencia pueda desarrollarse.

Un elemento clave para la aceptación del contenido e interpretación de la normativa de competencia radica en la producción de jurisprudencia

que vaya más allá de los aspectos formales incorporados en las resoluciones de los órganos administrativos²⁹. En función de eso, debe procurar que los actos estén revestidos de elementos explicativos y con metodologías muy claras, y sobre todo hacer énfasis en los aspectos de los supuestos de hecho en las partes sustantivas.

Por otra parte, se hace imperativo propiciar actividades de formación de los jueces en estas materias, ya sea a través del apoyo técnico con agencias de mayor tradición o a través de la organización de eventos y seminarios que discurran elementos de fondo contenidos en las prácticas. Asimismo es importante hacer entender que en la medida en que los actos en materia de fusiones y de procedimientos sancionatorios afectan la dinámica de los mercados las decisiones de las Cortes también tienen incidencia en términos asignativos.

Otro instrumento fundamental en esta área de abogacía es la elaboración y publicación de los lineamientos técnicos según los cuales se construyen las decisiones sobre las prácticas³⁰. En ese sentido, divulgar los elementos teóricos y prácticos involucrados en el análisis de fusiones y en la investigación y elementos que conforman las otras prácticas es una herramienta inicial importante. Bien puede comenzarse esa labor estudiando a fondo y adaptando metodologías utilizadas en otros países para ir adaptando esas herramientas con la experiencia de cada agencia dentro de su propio contexto.

5. La importancia del intercambio con otras agencias

En buena medida, la génesis de trabajos como el presente está en algunas premisas que se han venido debatiendo los últimos dos años en los países latinoamericanos que han aprobado o retomado la actividad en materia de aplicación de leyes de competencia durante los 90. Se ubica este debate en un lapso de dos años porque ha sido cuando realmente se han adelantado iniciativas de intercambio de experiencias y de entendi-

²⁹ Véase Tineo, L. (1996).

³⁰ A la fecha, Venezuela es el único país latinoamericano que cuenta con este tipo de publicaciones. En ese sentido se han publicado los Lineamientos Generales para la Evaluación de Operaciones de Concentración Económica, actualmente sometidos a revisión, y los Lineamientos para la Evaluación de Operaciones de Concentración Económica bajo el Argumento de Firma en Quiebra Inminente.

miento de los objetivos y herramientas inherentes al desarrollo de los regímenes de competencia entre los organismos encargados de esta actividad.

De hecho, en junio de 1994 se celebró un Workshop en Bogotá, Colombia, organizado por el Banco Mundial. A partir de allí se han efectuado una primera Reunión de Políticas de Competencia en América Latina y el Caribe en Caracas, Venezuela, en octubre de 1995; y el Primer Encuentro de Responsables de Organismos Iberoamericanos de Competencia en Cartagena de Indias, Colombia, en diciembre de 1995. Dentro del marco de las discusiones del Área de Libre Competencia se han celebrado dos reuniones del Grupo de Trabajo de Políticas de Competencia, en la ciudad de Lima, Perú, una en mayo y otra en agosto de 1996; y por último, se llevó a cabo un Seminario de Políticas de Competencia y Procesos de Reformas Económicas en América Latina, en la ciudad de Lima, Perú, en agosto de 1996.

Una breve revisión de los reportes y esquemas de esas reuniones, es más, la revisión del Acta de la Reunión de Caracas de octubre del 1995, así como las Actas de las Reuniones del Grupo del ALCA sobre políticas de competencia, dan cuenta de la relevancia concedida a varios puntos, entre los cuales se encuentran: la necesidad de impulsar el intercambio de experiencias y criterios técnicos entre las agencias de la región, la importancia de sistematizar y racionalizar los recursos de cooperación técnica que están disponibles para las agencias actualmente y el papel de la abogacía de competencia en la consolidación de la política y de las diferencias que se han detectado en estos países en materia de implementación, en comparación con las evoluciones mostradas en países de mayor industrialización.

En virtud de esto, las agencias deben alimentar sus criterios en materia de promoción y de protección de las experiencias de países con realidades más cercanas entre sí, al mismo tiempo que ese acercamiento abre la posibilidad de un mayor flujo de información y un mejor aprovechamiento de los recursos de entrenamiento, así como garantiza la convergencia en la interpretación de marcos legales que presentan sustanciales diferencias.

6. El rol de los actores privados

El enfoque institucionalista sostiene que es necesario integrar economía y política en una teoría de economía política que permita entender que

al elaborar una política económica se afectará el bienestar de una diversidad de personas, quienes, a su vez, reaccionarán a través del sistema político con el fin de alterar ese sistema, sea para cambiarlo, si les afecta de una manera adversa, sea para constituir un grupo de interés a favor de promover y mantener esa política, si la misma les brinda alguna recompensa³¹. Dentro de esa corriente, el papel activo de los grupos de interés es fundamental para lograr que se materialicen los desarrollos institucionales que darán continuidad a aquellas demandas que surjan en el seno de la sociedad.

Siendo así, el papel activo del empresariado debería reforzar la presencia de elementos de competencia en el diseño de las políticas que lo afectan. De allí que las barreras al funcionamiento de los mercados que se desprenden de distintas actuaciones del Estado pueden ser identificadas, observadas y acusadas por las empresas. Si verdaderamente existe el compromiso de establecer formas de regulación más eficientes, promover los canales de presión adecuados para que se corrijan esas distorsiones originando el menor perjuicio posible a los mercados, es necesaria la actividad proactiva por parte de los protagonistas: el empresariado.

Asimismo, son los sectores productivos quienes pueden institucionalizar las formas de intervención por parte del Estado que resulten más convenientes desde el punto de vista del fomento de las ventajas competitivas de los sectores. Esto en la medida en que la institucionalización requiere antes que nada el reconocimiento de la sociedad acerca de la necesidad de determinadas medidas. Para lograr esto hace falta, más que un compromiso, la clara visión de los objetivos que se quieren alcanzar y el compromiso de que no se establezcan mecanismos de presión para obtener más protecciones, sino para que se garanticen condiciones de mayor competencia.

En términos generales se han iniciado procesos de apertura entendidos desde el punto de vista del desmontaje de protecciones arancelarias. No sin antes admitir que por esa vía se pueden obtener importantes ganancias en eficiencia, existen otros mecanismos que pueden coadyuvar a alcanzar objetivos de eficiencia en el largo plazo. En ese sentido, en economías cuya estructura de mercado y cultura de comportamiento de los agentes económicos han sido altamente distorsionadas por los esquemas

³¹ Véase «Estructurando Instituciones para el Desarrollo Económico», conferencia de Douglass C. North dictada en el Auditorio del Banco Central de Venezuela, Caracas, 3 de agosto de 1995.

de intervención pública, la política de competencia cobra mayor vigencia y la política comercial es insuficiente en términos de promover un funcionamiento más competitivo de los sectores productivos.

En este contexto, el diseño de marcos de mayor industrialización y eficiencia en la asignación y utilización de recursos requiere una estrecha vigilancia del desempeño de las estructuras de mercado actualmente establecidas en la economía y un conjunto de acciones adicionales que pueden fomentar una intensa rivalidad entre empresas. Ejemplos de estas medidas adicionales son:

- Evitar una protección arancelaria excesiva;
- Fomentar la competencia de las empresas extranjeras;
- Utilizar, en lo posible, subastas y licitaciones competitivas en la adjudicación de contratos;
- Suprimir las restricciones que imponen a la competencia las reglamentaciones y otros instrumentos normativos;
- Fomentar la entrada de pequeñas empresas en las áreas consolidadas; y
- Fomentar una mejora en los circuitos comerciales y propiciar una ampliación del número de agentes participantes en la intermediación comercial.

Sin embargo, los puntos analizados hasta el momento demandan de una interpretación mucho más amplia, que observe cómo pueden participar todos los afectados en este proceso. La base para conectar este conjunto de elementos que están ligados al diseño de una política industrial es construir una aproximación del papel que juegan tanto empresas como gobierno, siempre desde un punto de vista de eficiencia.

Por último, queda un papel muy importante a jugar por el sector privado y es su participación en los procesos que están llamados a proteger la competencia. Así como en los países desarrollados un componente fundamental del *enforcement* proviene del sector privado³², generar una mayor propensión a denunciar prácticas y a actuar ante los órganos jurisdiccionales en materia de competencia es un ingrediente importante de la política. A ese respecto, la tarea de divulgación que se haga en cuanto al alcance y objetivo de las leyes, sobre todo en cuanto a la posibilidad de detectar prác-

³² En este punto, pueden revisarse los capítulos 7 y 8 de J. J. Garret (1995).

ticas que tienen los mismos participantes en los mercados, es provechosa. Esto se conecta claramente con las actividades incluidas en el tema de divulgación y probablemente sea una actividad cuyos resultados no se verifiquen en el corto plazo.

Hay un espacio para las políticas de competencia que no es usualmente explorado y que es necesario para los actores privados. Es el marco de inversiones que la aplicación de estos principios puede propiciar. Si por un lado el problema institucional pasa por la eliminación o minimización de las situaciones que resultan del comportamiento de *rent seeking*, vía el establecimiento de protecciones no arancelarias y otros tipos de ventajas asociadas con la estructuración de marcos regulatorios, en contraposición debe propiciarse la actividad de empresarios innovadores que asuman los riesgos de competir y desarrollar mercados. Esto último es altamente beneficioso para la sociedad, por lo que plantea un enfoque adicional para las actividades de abogacía. En virtud de eso, la aplicación y los conocimientos de la ley pueden generar un clima de seguridad para las inversiones, que de seguro tendrá efectos multiplicadores en la configuración de sistemas de competencia.

7. El rol de las agencias de competencia en los procesos de privatizaciones

Los procesos de privatizaciones necesariamente afectan los mercados dentro de los cuales se verifican, a través de varias vías. Puede ser que a través de estas privatizaciones se produzcan concentraciones horizontales, verticales o de conglomerados que pudieran afectar uno o varios mercados relevantes. En ese sentido, es fundamental hacer ver a los órganos encargados de tales procesos las ganancias que reviste asegurar que no generarán efectos restrictivos sobre la libre competencia. En ese sentido, los esquemas de incentivos de la agencia de competencia y de la encargada de privatizaciones divergen, en la medida en que el ente privatizador tratará de vender las empresas a los mejores postores y obtener de allí mejores precios como resultado de la venta, toda vez que políticamente se ha vinculado la resolución de problemas fiscales con la aceleración de los cronogramas de venta de empresas estatales. Por otro lado, la agencia de competencia podría brindar apoyo en cuanto a la transparencia de los procesos, a la ocurrencia de prácticas colusorias entre postulantes y la vigilancia de los efectos que las concentraciones económicas podrían tener en los mercados, cuestiones que no necesariamente ocurren como resultado de los objetivos buscados por la agencia privatizadora.

En algunas ocasiones existe un trabajo previo a las privatizaciones que consiste en el diseño de marcos legales sectoriales que brinden un escenario a los inversionistas sobre las regulaciones vigentes y las oportunidades de entrada y expansión que dejan abiertas las reglas que se decidan. Allí se abre un nuevo espacio para participar por parte de las agencias de competencia. Al mismo tiempo surge una necesidad de entrenamiento específico en materias regulatorias y conseguir el apoyo de los organismos multilaterales que tienen experiencia en este tipo de desarrollo puede ser un punto inicial importante para facilitar la incursión en estas tareas. Sin que esto signifique instalar un sistema de regulación paralelo, la formación técnica en el diseño y seguimiento de regulaciones se perfila como un campo de atención bastante novedoso y necesario.

De los dos párrafos precedentes se vislumbra una actividad de abogacía fundamental en sectores que generalmente son cruciales para el desarrollo económico. En ese sentido, es preciso acometer tareas de divulgación y convencimiento de sectores políticos y dentro de la burocracia acerca de la importancia de manejar los principios de competencia dentro de las privatizaciones. Eso no es una tarea fácil, pues la urgencia de esos compromisos viene dada por los resultados de largo plazo que se derivan de mantener criterios de eficiencia dentro de procesos de esta naturaleza.

Si el rol que deben jugar las oficinas de competencia estuviera previamente establecido, esto sería un signo del compromiso con estos principios dentro del Estado. Sin embargo, y para asegurar la resolución de los problemas de implementación dentro de la burocracia, se precisa vender los diferentes beneficios de la adopción de esquemas de trabajo conjunto en distintas instancias, tanto del poder ejecutivo como del poder legislativo.

8. Elementos que pueden incrementar la efectividad del *enforcement*

En relación con este punto se introducen algunas ideas que han sido trabajadas por Rodríguez y Williams (1993-1996), respecto a la relación con la capacidad que tienen las agencias de competencia de enviar señales a los agentes económicos en torno a la disuasión de conductas anticompetitivas. En buena medida esa capacidad de convertirse en amenaza creíble depende de varios elementos: el conocimiento por parte de los agentes económicos acerca de los objetivos y alcances de las leyes de competencia, la divulgación de las actividades de las agencias en cuanto a su capacidad de

detección y penalización de conductas limitantes de la competencia y el papel de las Cortes en cuanto a desarrollar un cuerpo jurisprudencial que ratifique y legitime la interpretación de los elementos de competencia como parte del estado de derecho.

Tal como señalan Altrogge y Pittman (1992), la agencia de competencia puede maximizar su efectividad en cuanto a la detección y análisis de problemas de competencia a través de varias vías, entre las cuales se encuentran la publicación de lineamientos y regulaciones implantadas, la adopción de esquemas para la investigación de conductas y acuerdos y la divulgación de su interpretación acerca de la aproximación a los efectos anticompetitivos de diversos tipos de conductas, entre otras.

Un punto importante que se deja entrever en los trabajos sobre aspectos probatorios en la detección de prácticas anticompetitivas tiene que ver con la facultad y poder de requerimientos de información por parte de las agencias y la colaboración de otros órganos administrativos para reunir información pertinente dentro de los expedientes de investigación. Estos dos elementos son importantes en la medida en que se trata de herramientas de *enforcement* que definen en parte la actuación rutinaria de las oficinas.

Los elementos antes señalados serán útiles solamente en la medida en que la oficina de competencia disponga de un equipo de trabajo entrenado en los aspectos procesales, metodológicos y sustantivos, que constituyen las partes más importantes del *enforcement* en sus primeras etapas. En ese sentido, los programas de entrenamiento de los profesionales requieren la mayor inversión en tiempo y recursos durante los primeros años de funcionamiento de las oficinas. Aquí el papel de los acuerdos de cooperación técnica y de intercambio con organismos homólogos es crucial, aunque debe cuidarse de diseñar tales planes en forma tal que su frecuencia y profundidad estén acordes con la curva de aprendizaje y los objetivos operativos que se tracen cada año.

En varias oportunidades se ha señalado la conveniencia de crear y propiciar cátedras en economía y derecho de la competencia en los programas de pregrado. Observando el número de escenarios dentro de los cuales hace falta convencer a la gente acerca de la existencia de estas leyes —políticos, funcionarios, jueces, empresarios, congreso, despachos legales, etc.—, la formación de profesionales que tengan algún conocimiento de esta materia seguramente tendrá un efecto multiplicador que compensará con creces el costo asociado con mantener o alimentar este tipo de cátedras.

Bibliografía

Alarcón, M.

- 1995 *Sistema Colombiano de Defensa de la Competencia*. Presentado en el Primer Encuentro de Responsables de Organismos Iberoamericanos de Competencia. Cartagena de Indias, 3 a 6 de diciembre de 1995.

Alonso S., R.

- 1995 *Competencia y Desregulación Económica: los Informes del Tribunal de Defensa de la Competencia sobre la Liberalización de los Servicios*. En Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Aurelio Menéndez. Editorial Civitas, S.A.

Altrogge, P. D. y R. Pittman

- 1992 *Some Principles for an Effective Competition Policy in Developing and Transforming Economies*. Mimeo. Agosto de 1992.

Anderson, R. D. y D. Khosla

- 1994 *Competition Policy as a Dimension of Economic Policy: A Comparative Perspective*. Economics and International Affairs Directorate, Bureau of Competition Policy, Canadá, mayo de 1994.

Baumol, W. J., J. C. Panzar y R. D. Willig

- 1982 *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. Harcourt Brace Jovanovich, Inc., Nueva York.

Boner, R. A. y R. Krueger

- 1990 *The Basics of Antitrust Policy: A Review of Ten Nations and the European Communities*. World Bank Technical Paper Number 160.

Bureau of Competition Policy of Canada

- 1993 *An Overview of Canada's Competition Act.* Director of Investigation and Research. Quebec.
- 1989 *Canadian Competition Policy: Its Interface with Other Economic and Social Policies. A framework for Discussion.* Bureau of Competition Policy, Consumer and Corporate Affairs of Canada. Septiembre de 1989.

Coase, R. H.

- 1991 *La empresa, el mercado y la ley.* Alianza Editorial, Madrid.

Coate M., R. Bustamante y A. E. Rodríguez

- 1992 *Antitrust in Latin America: Regulating Government and Business.* Invited paper presented at the Agricultural Economics Association Symposium on «Law, Institutions and Economic Transformation in Developing Countries: A Comparative Perspective». 10 de agosto de 1992.

Comisión de las Comunidades Europeas

- 1996a *La política de competencia de la Comunidad Europea-1995.* Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- 1996b *Competition Policy Newsletter.* Volume 2, Number 1, Spring 1996.
- 1996c *Compilación de Legislación de la Competencia, América Latina, Volumen 1.* Bruselas, julio de 1996.
- 1991 *La política de competencia de la Comunidad Europea-1991.* Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Comisión Federal de Competencia

- 1995 *Informe Anual 1994-95.* Comisión Federal de Competencia de los Estados Unidos Mexicanos.

Conrath, C.

- 1995 «Practical Handbook of Antimonopoly Law and *Enforcement* for an Economy in Transition».

Curiel L., C.

- 1995 *Elementos para la aplicación de políticas de competencia en economías en transición. La experiencia en Venezuela.* Trabajo presentado en la Primera Reunión de Políticas de Competencia para América Latina y el Caribe, efectuada en Caracas en octubre de 1995.

Curiel C., J. Ferrín y T. Genel

- 1996 *Barreras a la entrada derivadas de los distintos canales de intervención del Estado.* Mimeo. Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia, Caracas.

Gaceta Oficial de la República de Venezuela

- 1992 *Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia.* Gaceta Oficial N.º 34.880 de fecha 13 de enero de 1993.

Demsetz, H.

- 1986 *La competencia: aspectos económicos, jurídicos y políticos.* Alianza Universidad, S.A., Madrid.

Diario Oficial da Uiao, Brasil

- 1994 *Lei N.º 8.884, de 11 de Junho de 1994.* Publicada en Diario Oficial da Uiao de 13 de junio de 1994.

Diario Oficial de Chile

- 1979 *Decreto Ley N.º 2.760 de 3 de julio de 1979.* Publicado en el Diario Oficial N.º 30.406 de 5 de julio de 1979.
- 1973 *Decreto Ley N.º 211 de 17 de diciembre de 1973.* Publicado en el Diario Oficial N.º 28.733 de 22 de diciembre de 1973.

Diario Oficial de la Federación. Estados Unidos Mexicanos

1993 *Ley Federal de Competencia Económica*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1993.

Diario Oficial de la República de Colombia

1959 *Ley 155 sobre Prácticas Comerciales Restrictivas* de 24 de diciembre de 1959.

Diario Oficial «El Peruano»

1996 *Decreto Legislativo 701 del 5 de noviembre de 1991*. Publicado en el Diario Oficial el 7 de noviembre de 1991.

Garret, J. J.

1995 *World Antitrust Law and Practice. A Comprehensive Manual for Lawyers and Businesses*. Little, Brown and Company, Boston, Nueva York, Toronto, Londres.

Grindle, M. y J. Thomas

1991 *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. John Hopkins University Press, Baltimore.

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Industrial (Brasil)

1994 *Memoria Anual 1994*. Comisión de Libre Competencia.

Jatar, A. J.

1993 *Implementing Competition Policy in Recently Liberalized Economies: The Case of Venezuela*. Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia, Caracas.

Kelly, J. y A. Perera.

1995 *Life Patterns of Institutions and Policies: Procompetencia in Venezuela*. Paper to be presented at the Annual Meeting of the Latin American Studies Association. Caracas, septiembre de 1995.

Khemani, R. S.

- 1996 *Speaking Notes on: Changes in Industrial Economic Paradigm and the Development of Competition Policy*. Presentado en el Seminario sobre Políticas de Competencia y el Proceso de Reformas Económicas en América Latina. Lima, agosto de 1996.

Khemani, R. S. y M. Dutz

- 1995 «The Instruments of Competition Policy and their Relevance for Economic Developments», en *Regulatory Policies and Reform in Industrializing Countries*. Claudio R. Fristak, ed., World Bank, 1995.

Lagenfeld, J. y Yao D.

- 1992 *Competition Policy and Privatization during the Transition of Central and Eastern Europe to a Market Economy: An Organizational Perspective*. Mimeo. Federal Trade Commission, Washington, D.C.

Malard, N. T.

- 1995 *Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência*. Presentado en el Primer Encuentro de Responsables de Organismos Ibero-americanos de Competencia. Cartagena de Indias, 3 a 6 de diciembre de 1995.

Mieres, D., A. C. González, C. Curiel y B. Améstica

- 1995 *Consideraciones y Recomendaciones en torno a la Ampliación del Régimen Competitivo de Precios en la Agenda Venezuela*. Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia, Caracas.

Mueller, D. C.

- 1996 «Lessons from the United States' antitrust history». *International Journal of Industrial Organization*, vol. 14, N.º 4.

Naím, M.

- 1993 *Papers, Tigers & Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C.
- 1984 *Posibilidades y limitaciones del funcionamiento de los mercados en los países menos desarrollados: una aplicación del enfoque de mercados y jerarquías al caso de Venezuela*. Papel de Trabajo. Ediciones IESA, Caracas.

Navarro, J. C. y R. Rigobón

- 1992 *La Economía Política del Ajuste Estructural y de la Reforma del Sector Público en Venezuela*. Instituto de Estudios Superiores de Administración, Caracas, julio de 1992.

North, D.

- 1995a *Estructurando Instituciones para el Desarrollo Económico*. Conferencia del Profesor Douglass C. North en el Auditorio del Banco Central de Venezuela, agosto de 1995.
- 1995b «El rol de INDECOPI en la estructuración de mercados eficientes en el Perú», en *Importancia de las instituciones en el desarrollo de una economía de mercado*. INDECOPI, Lima.

Organisation for Economic Cooperation and Development

- 1995 «Convergence on Competition Laws and Policies, Overview. Working Party of the Trade Committee». *Working Party N.º 1 of the Committee on Competition Law and Policy*. Documento COM/DAFFE/CLP(95)32/REV2.
- 1991 *Competition and Economic Development*. OECD, París.

Organización de Estados Americanos. Unidad de Comercio

- 1996 *Inventario de leyes y normas referidas a las prácticas sobre competencia en el hemisferio occidental (Informe preliminar)*. Presentado al Grupo de Trabajo del ALCA sobre Políticas de Competencia, julio de 1996.

Paredes-Molina, R. D.

- 1995 *Políticas de competencia en un país sin tradición de mercado (Chile)*. Trabajo escrito para el International Workshop on Regulation and Deregulation in Chile and Latin America, World Bank—Universidad de Chile, 5 a 7 de octubre de 1995.

Perera, A.

- 1994 *Estudio de la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia como un Caso de Desarrollo Institucional*. Trabajo presentado para la obtención del grado de Master en Administración. Instituto de Estudios Superiores de Administración. Caracas, julio de 1994.

Pittman, R.

- 1992 «Antitrust and the Political Process» en *Empirical Studies in Industrial Organization: Essays in Honor of Leonard W. Weiss*. Editado por D. B. Audretsch y J. J. Siegfried. Kluwer Academic Publishers, Países Bajos.

Reyes A. M. y F. J. Iraola

- 1993 «Defensa de la competencia: síntesis del sistema argentino actual y proyectos de reforma», en *Revista de Derecho Industrial*, año 15, enero—abril de 1993, N.º 43, Buenos Aires.

Rodríguez, A. E.

- 1996 *The Role of Merger Policy in Recently Liberalized Economies*. Center for Trade and International Diplomacy, Monterey Institute of International Studies. Enero de 1996.
- 1994 *Antitrust Policy in Recently Liberalized Economies*. Washington, D.C.
- 1993 *The Venezuelan Antitrust Initiative: An empirical quick look*. Trabajo preparado para la Conferencia sobre Legislación Venezolana sobre Libre Competencia y Algunos Aportes en Derecho Comparado. Caracas, 21 a 23 de junio de 1993.

Rodríguez, A. E. y M. Williams

- 1996 «Limits to Antitrust Policy for Reforming Economies». *Houston Journal of International Law*. Volume 18, N.º 2, Winter 1996.
- 1995 *Economic Liberalization and Antitrust in Mexico*. Revista de Análisis Económico, 1995 (forthcoming).
- 1993 *Antitrust and Liberalization in Developing Economies*. Washington, D.C.

Salerno, H.

- 1995 *El Sistema de Defensa de la Competencia en Argentina*. Presentado en el Primer Encuentro de Responsables de Organismos Iberoamericanos de Competencia. Cartagena de Indias, 3 a 6 de diciembre de 1995.

Sherer, F. M. y D. Ross

- 1990 *Industrial Market Structure and Performance*. Houghton Mifflin Company.

Spulber, D.

- 1989 *Regulation and Markets*. The MIT Press, Cambridge.

Stiglitz, J.

- 1988 *Economics of the Public Sector*. W. W. Norton and Company, Inc., Nueva York y Londres.

Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia

- 1996a *Informe Anual, 1995*.
- 1996b *Informe Especial sobre el esquema de integración a ser adoptado en la venta del complejo de producción de aluminio de la Corporación Venezolana de Guayana*. Caracas, febrero de 1996.

- 1995 *Informe Anual, 1994.*
1994 *Síntesis de Actividades 1992-93.*

Tavares de Araujo, J.

- 1995a *Contestability and Economic Integration in the Western Hemisphere.* OAS Trade Unit, noviembre de 1995.
1995b *Competencia y Competitividad: Perspectivas y Tendencias.* Ponencia preparada para el Módulo «Competencia y competitividad en áreas económicas integradas: procesos y experiencias en la Unión Europea y en América Latina», organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional, Piriápolis, Uruguay, 6 a 10 de marzo de 1995.

Tineo, L.

- 1996 *Los límites para la interpretación del Derecho de la Competencia en América Latina.* Trabajo presentado en el Seminario sobre Políticas de Competencia y el Proceso de Reformas Económicas en América Latina. Lima, agosto de 1996.

Vera, L. y C. Curiel

- 1994 *Estructura y Ethos Anti-Competitivos en Venezuela: un Análisis de Competencia.* Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia. Mimeo. Caracas, octubre de 1994.

United States Dept. of Justice (1992) «Horizontal Merger Guidelines»

Williamson, O.

- 1985 *Las instituciones económicas del capitalismo.* Fondo de Cultura Económica, México.

Printed at United Nations, Geneva
GE.99-53500—April 2000—305

UNCTAD/ITCD/CLP/Misc.12