



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/EM/10/Rev.1
25 de mayo de 1998

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión de la Inversión, la Tecnología
y las Cuestiones Financieras Conexas
Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho
y Política de la Competencia
Ginebra, 29 de julio de 1998
Tema 3 i) del programa provisional

PRUEBAS EMPÍRICAS DE LAS VENTAJAS QUE SE DERIVAN DE LA APLICACIÓN
DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO Y LA POLÍTICA DE LA COMPETENCIA AL
DESARROLLO ECONÓMICO A FIN DE CONSEGUIR MAYOR EFICIENCIA
EN EL COMERCIO INTERNACIONAL Y EN EL DESARROLLO

Informe **revisado** de la secretaría de la UNCTAD*

ÍNDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN Y CONCLUSIONES	1 - 5	3
INTRODUCCIÓN	6 - 8	6
I. COMPETENCIA Y EFICIENCIA	9 - 18	8
A. La eficiencia estática	9 - 15	8
B. La eficiencia dinámica	16 - 18	13

* Las adiciones contenidas en el presente informe revisado se muestran en negritas, mientras que las partes suprimidas se indican mediante asteriscos.

ÍNDICE (continuación)

<u>Capítulo</u>		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II.	COMPETENCIA Y CRECIMIENTO	19 - 26	16
	A. Competencia, desregulación y bienestar social	19 - 22	16
	B. Competencia y política industrial	23 - 26	18
III.	BENEFICIOS DERIVADOS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY Y LA POLÍTICA DE LA COMPETENCIA	27 - 36	23
	A. Los efectos del control de las prácticas comerciales restrictivas y la necesidad de información	27 - 33	23
	B. Defensa de la competencia	34 - 36	27

RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. Es posible evaluar las ventajas de la competencia tomando como base los datos sobre los efectos de la colusión o la concentración y, desde otro punto de vista, los efectos de los controles de las prácticas comerciales restrictivas o de la desregulación sobre la productividad, los precios, los márgenes de beneficio, el mantenimiento de los beneficios, la rapidez de la adaptación o del ajuste de los precios o beneficios, los estímulos a la innovación tecnológica, el bienestar del consumidor y del productor, el crecimiento económico y la competitividad en el comercio internacional.

*** Algunos de los efectos de la competencia no pueden medirse fácilmente, ya que escasean los datos y gran parte de las pruebas son poco concluyentes, ambiguas o excesivamente agregadas. A veces también hay, en cierta medida, posibilidades de opción entre la competencia, la eficiencia estática y la eficiencia dinámica. No obstante, los datos disponibles siguen confirmando ampliamente las ventajas de la libre competencia.** Escasean asimismo los datos acerca de los efectos del control de las prácticas comerciales restrictivas y de las actividades de defensa de la competencia. * Hay pruebas, no obstante, de que la aplicación de los controles de las prácticas comerciales restrictivas ha tenido repercusiones en casos individuales y por razón de sus consecuencias disuasivas, lo que ha contribuido a crear un ambiente favorable a la competencia. Sin embargo, si se quiere mantener este ambiente, es necesario desplegar constantemente esfuerzos a fin de intensificar la eficacia de la aplicación. Además, la desregulación ha sido más efectiva cuando ha sido apoyada por controles de las prácticas comerciales restrictivas.

2. Se dispone sobre todo de datos sobre lo ocurrido en países desarrollados, pero estos datos indican que se podrían obtener resultados considerables si se fortaleciera la aplicación de los principios del derecho y de la política de la competencia en los países en desarrollo y en los países menos adelantados, así como en los países en transición, para conseguir un aumento de la producción, de la eficiencia distributiva y dinámica, del bienestar social y del crecimiento. Además, como las ventajas de la competencia se han apreciado sobre todo en el caso de países que tienen ya economías relativamente abiertas y políticas en materia de competencia, es probable que otros países puedan beneficiarse en mayor medida de la adopción y aplicación de una política de la competencia; ahora bien, según el mismo criterio, quizá se ocasionarían relativamente más pérdidas a causa del ajuste. El contenido y la aplicación del derecho y la política de la competencia, así como sus relaciones con las políticas industrial y comercial, han sido distintos de un país a otro en épocas distintas, pues los países han procurado con un éxito limitado aumentar la capacidad tecnológica y la competitividad internacional de sus industrias a fin de conseguir una compensación para los efectos de los fracasos comerciales o para facilitar el ajuste estructural. Las políticas de creación de industrias han tenido éxito en algunos casos, pero ha habido también muchos fracasos. A la larga, la plena competencia ha sido esencial para la competitividad de empresas e industrias. Se ha extendido la adopción de reformas para promover la competencia en los países en desarrollo y en los países en transición. En estos últimos años se ha observado una convergencia

sustancial de las políticas en materia de competencia seguidas por diversos países, aunque siguen mediando divergencias considerables entre ellas.

3. Siguen todavía en vigor muchas restricciones reguladoras de la competencia en los países en desarrollo y en los países en transición; además, restricciones privadas han reemplazado, o pueden reemplazar, en algunos casos las restricciones públicas. El problema que tienen ahora planteado estos países es determinar el mejor camino que han de escoger para continuar las reformas fomentadoras de la competencia. Las políticas que convenga seguir en esta esfera se podrán elaborar caso por caso a la luz de la evolución de las circunstancias de cada país, teniendo en cuenta las experiencias de otros países y las imperfecciones de los mercados de los países en desarrollo y de los países en transición, así como el entorno comercial en general. Ahora bien, será útil definir algunos parámetros precisos en relación con los objetivos de las leyes y políticas de la competencia (en particular la importancia relativa que conviene asignar a la eficiencia, al bienestar del consumidor y a otros objetivos), así como determinar el procedimiento conveniente para la adopción de las decisiones. Las autoridades reguladoras de la competencia podrán aportar una contribución decisiva a la formulación y aplicación de las políticas económicas

- a) expresando sus opiniones acerca de las políticas o medidas que limitan la competencia y dando asesoramiento sobre la manera de conseguir objetivos económicos legítimos con medidas menos restrictivas de la competencia y
- b) combinando una lucha efectiva contra las prácticas comerciales restrictivas con un criterio económicamente realista de cooperación y concentración y con una evaluación dinámica de los mercados. En el contexto de los países en desarrollo, una aplicación flexible del derecho y la política de la competencia podrá ser particularmente necesaria a fin de no entorpecer el logro de los objetivos en materia de eficiencia, crecimiento o desarrollo (previstos en el Conjunto de principios y normas) y será necesario que exista coherencia entre la política de la competencia y las demás políticas de impulso al desarrollo.

4. Se ha tropezado con dificultades en relación con la búsqueda o el acopio de informaciones con fines de control de las prácticas comerciales restrictivas en los países en desarrollo y en los países en transición. Por consiguiente, las autoridades reguladoras de la competencia han de tener atribuciones y funciones adecuadas en relación con la reunión e intercambio de informaciones, en colaboración con otras autoridades gubernamentales según sea apropiado y (en los casos con aspectos internacionales) con las autoridades reguladoras de la competencia en el extranjero. Además, teniendo en cuenta la escasez de datos sobre los efectos de la aplicación del derecho y la política de la competencia por las autoridades reguladoras de la competencia, podría ser también útil intensificar el intercambio de informaciones entre dichas autoridades acerca de la experiencia acumulada al respecto. Se podría así impulsar la convergencia entre las políticas en materia de competencia y apoyar los esfuerzos nacionales e internacionales desplegados para acrecentar la competencia, la eficiencia y el bienestar del consumidor.

5. A la luz de las consideraciones precedentes, los Estados podrían adoptar las medidas siguientes:

- a) atribuir mayor énfasis a la protección y promoción de la competencia, objetivos básicos de la política económica de los países en desarrollo, de los países menos adelantados y de los países en transición, dejando margen para una aplicación flexible que tenga en cuenta las características concretas de cada país;
- b) intensificar los esfuerzos de las autoridades reguladoras de la competencia para reunir datos sobre los efectos de la lucha contra las prácticas comerciales restrictivas y de la defensa de la competencia;
- c) celebrar consultas en el seno de la UNCTAD sobre las atribuciones y funciones de las autoridades reguladoras de la competencia en materia de reunión e intercambio de informaciones sobre el control de las prácticas comerciales restrictivas;
- d) proseguir los intercambios de información en el seno de la UNCTAD sobre:
 - i) los elementos y procedimientos utilizados por las autoridades reguladoras de la competencia, para reunir y estructurar las informaciones tanto de modo episódico como de modo sistemático, con referencia en particular a los casos que tienen aspectos de interés internacional;
 - ii) a la luz del análisis económico realizado en casos concretos, determinar las modalidades de intervención utilizadas por las autoridades reguladoras de la competencia (control de las prácticas comerciales restrictivas o defensa de la competencia), los procedimientos seguidos y las dificultades con que se ha tropezado;
 - iii) determinar los efectos de la intervención sobre el bienestar del consumidor o sobre la actividad de la empresa, la industria o la economía nacional.

INTRODUCCIÓN

6. La Tercera 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 pidió a la secretaría de la UNCTAD que preparara "el esbozo de un posible estudio de carácter empírico acerca de las ventajas (entre ellas las ventajas para los consumidores) que puedan derivarse para los países en desarrollo, los países menos adelantados y los países en transición de la aplicación de los principios del derecho y de la política de la competencia al desarrollo económico a fin de conseguir mayor eficiencia en el comercio internacional y en el desarrollo" ¹. En consecuencia, se presentó un esbozo del estudio ² a la Reunión de Expertos en derecho y política de la competencia (13 a 15 de noviembre de 1996), la cual recomendó que se pidiera a la secretaría de la UNCTAD que preparara el estudio para su examen en la próxima reunión sobre la base de las observaciones entonces formuladas y los comentarios que se recibieran hasta el 31 de enero de 1997 ³. En su primer período de sesiones (18 a 22 de noviembre de 1996 y 7 de febrero de 1997), la Comisión de la Inversión, la Tecnología y las Cuestiones Financieras Conexas hizo suyas las recomendaciones convenidas de la Reunión de Expertos ⁴. **El estudio preparado atendiendo a esas solicitudes ⁵ se presentó a la Reunión de Expertos en derecho y política de la competencia (24 a 26 de noviembre de 1997) que, en sus conclusiones convenidas, pidió a la secretaría de la UNCTAD que preparara una versión revisada del estudio para su examen en la próxima reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia, habida cuenta de los comentarios hechos en la Reunión de Expertos y la información escrita que se recibiera hasta el 31 de enero de 1998 ⁶. En consecuencia, el estudio revisado se ha preparado teniendo presentes las observaciones orales y los comentarios por escrito recibidos ⁷, y se ha aprovechado la oportunidad para actualizar el estudio utilizando algunos datos obtenidos recientemente.**

7. A los efectos del presente estudio, el término "competencia" abarca la rivalidad entre las empresas y las estructuras del mercado que dan lugar a esta rivalidad (o posible rivalidad); se entiende por "política de la competencia" la destinada a mantener e impulsar la competencia tanto por medio de la aplicación del derecho de la competencia contra las prácticas comerciales restrictivas de algunas empresas como por medio de la influencia ejercida sobre la elaboración o aplicación de otras políticas o medidas gubernamentales reguladoras de la competencia. En el presente estudio se examinan pruebas empíricas de las ventajas de la competencia para la eficiencia, el bienestar social, la competitividad internacional y el crecimiento. No se hace ninguna valoración de la eficacia de la política de la competencia para conseguir los otros objetivos que tiene atribuidos en algunos países o regiones, entre ellos la integración de los mercados, el aprovechamiento de las posibilidades comerciales en beneficio de las pequeñas y medianas empresas (PYME), la garantía de la libertad económica, la desconcentración del poder económico o la promoción de una economía y una sociedad pluralistas.

8. En el capítulo I se expone la teoría y se citan pruebas empíricas de las ventajas de la competencia en relación con la eficiencia estática y dinámica y el bienestar del consumidor, así como las medidas compensatorias a que puede dar lugar. Buena parte de las pruebas mencionadas guarda relación con los efectos de una mayor competencia como resultado de la desregulación y la liberalización, pues la regulación económica es una de las formas principales de limitación de la entrada en los mercados. En el capítulo II se pasa revista a las pruebas relacionadas con los efectos más amplios de la competencia sobre el bienestar social, el crecimiento y la competitividad comercial, tomando en consideración en este contexto algunos efectos de la intervención gubernamental directa y de la desregulación sobre el bienestar social, el crecimiento económico y la eficiencia en el comercio internacional. En el capítulo III se exponen las pruebas relacionadas con los efectos benéficos del control de las prácticas comerciales restrictivas y de la defensa de la competencia por las autoridades reguladoras de la misma.

Capítulo I

COMPETENCIA Y EFICIENCIA

A. La eficiencia estática

9. En régimen de competencia el mercado premia a los productores eficientes y sanciona a los ineficientes. Se estimulan así la actividad empresarial, la entrada de nuevas empresas en el mercado y una mayor eficiencia por parte de las empresas; ello redundará en una mayor productividad del capital y de la mano de obra; se reducen los costos de producción y aumenta la competitividad de las empresas (aunque algunos productores puedan ser perdedores en condiciones de competencia y se vean obligados a abandonar el mercado). También gracias a la competencia, las economías de costo se transfieren a los consumidores (la competencia tiene como resultado un descenso global de los precios, aunque éstos pueden aumentar en algunos casos en ciertos mercados cuando los recursos se reasignan a la producción en otros mercados) y los consumidores se benefician también de una mayor cantidad, calidad y variedad de productos. Entre los consumidores figuran a los presentes efectos los usuarios comerciales de los elementos intermedios, cuya calidad y estructura de costos mejoran gracias a la competencia entre los abastecedores y las administraciones públicas que efectúan compras. Desde el punto de vista económico, los dos tipos principales de eficiencia que tienen su origen en la competencia son la "eficiencia estática" (la mejor utilización posible de los recursos existentes con un costo mínimo) y la "eficiencia dinámica" (la mejor introducción posible de nuevos productos, de procesos más eficientes de producción y de estructuras orgánicas más eficaces con el transcurso del tiempo). La eficiencia estática se puede subdividir en "eficiencia de la producción", es decir, la eficiencia de funcionamiento técnico y no técnico, junto con el costo de las transacciones y las economías de eficiencia X^8 y la "eficiencia distributiva", es decir, la distribución de los productos por medio del sistema de precios de la mejor manera posible para satisfacer la demanda del consumidor (lo que ocurrirá cuando la producción de cada artículo haya llegado al nivel en que el costo marginal de la producción de unidades suplementarias sea igual a su precio). El despilfarro de recursos tiene por consecuencia una "pérdida absoluta" de la que no se resarcen ni los productores ni los consumidores. La competencia perfecta da lugar en algunos casos a ineficiencia y cierto poder de mercado está presente inevitablemente en muchas circunstancias; por ello, las políticas en materia de competencia tienen por objeto lograr el máximo de "competencia viable", así como buscar medios para que ese poder pueda ser compatible con un dinámico comportamiento competitivo. Ahora bien, en la realidad lo difícil es identificar lo que es viable, es decir, qué grado de competencia es necesario para que tenga efectos benéficos; determinar si la entrada efectiva o posible en el mercado o la evolución tecnológica superarán los obstáculos entorpecedores de la entrada y reducirán el poder sobre el mercado y saber si probablemente se conseguirán avances compensadores en materia de eficiencia.

10. Algunos de los efectos de la competencia no son apreciables fácilmente o bien se dispone de pocas pruebas empíricas al respecto; algunos datos pueden ser inciertos o ambiguos, o bien puede ser difícil dissociar los efectos de

una mayor competencia respecto de otras economías debidas a la desregulación. A pesar de estas dificultades, hay pruebas de los efectos benéficos de la competencia sobre la eficiencia estática y de algunas dificultades y posibilidades de opción que pueden producirse. Los estudios que facilitan datos sobre los efectos de la concentración adolecen de limitaciones en el sentido de que no examinan auténticos "mercados" en relación con la política de la competencia (teniendo en cuenta la posibilidad de reemplazar el producto **o las dimensiones de los mercados geográficos**)⁹ y en muchos casos no reflejan plenamente la competencia ejercida por las importaciones o los efectos de la colusión, ni la manera en que evolucionan las estructuras del mercado cuando las empresas compiten o en los casos de posible entrada en el mercado; en cambio, consideran la concentración (por lo común "la concentración para la venta" de los productores en un país) en armonía con las clasificaciones globales de la industria (habitualmente con una clave de tres o cuatro cifras) durante determinados períodos de tiempo como una situación análoga a la del verdadero poder de mercado. Sin embargo, como se indica más adelante, la concentración en el mercado no equivale necesariamente a la falta de competencia, en particular si los obstáculos entorpecedores de la entrada son poco importantes, si la competencia es un proceso que no está necesariamente relacionado con el número de competidores y si los progresos en materia de eficiencia derivados de la concentración pueden favorecerla cuando tienen como resultado una competencia más intensa. **También hay problemas estadísticos con respecto a algunos de los datos citados, debidos a factores tales como la excesiva agregación de industrias, productos, cuotas de mercado, precios o utilidades; las dificultades con que se tropieza para interpretar la importancia estadística o económica de las variables aclaratorias de los modelos económicos, o las dificultades para distinguir entre los efectos de las diferencias en materia de eficiencia y los de las restricciones de la libre competencia, o las que plantean los vínculos entre el alza de los precios y la reducción de los costos.** Ahora bien, los datos disponibles bastan para tener una visión general. En lo sucesivo no se intenta examinar la ineficiencia debida a las actividades relacionadas con el poder de mercado (entre ellas una actividad destinada a conseguir una renta a fin de obtener o mantener una protección reglamentaria o la competencia no basada en el precio por medio de una publicidad excesiva, la diferenciación del producto o la calidad del servicio), pues es difícil cuantificar las pérdidas incurridas de este modo y porque la competencia no basada en el precio es en muchos casos beneficiosa para el bienestar del consumidor.

11. Se ha calculado que en los Países Bajos las pérdidas medias anuales para los consumidores derivadas de las prácticas colusivas o de las reglamentaciones restrictivas en varios sectores de los servicios suman de 4.330 a 5.430 millones de florines (de 2.100 a 2.700 millones de dólares)¹⁰. Los datos relativos a los Estados Unidos revelan que los manipuladores de una licitación para la venta de mariscos congelados que fueron objeto de un proceso judicial habían mantenido un recargo medio del 23% sobre el precio de competencia a lo largo de un año¹¹ y la supresión de los acuerdos de fijación colusiva de precios en algunas industrias ha tenido como resultado notables disminuciones de los costos de fabricación¹². **Un examen de las repercusiones de una muestra**

de 30 subastas afectadas por un cártel entre los licitadores en el mercado de subastas de bienes raíces en Washington, D.C., puso de manifiesto que los vendedores de esos bienes habían recibido precios que globalmente eran un 32% inferiores a los que los miembros del cártel habían acordado posteriormente en "subastas eliminatorias" entre ellos mismos¹³. Es cierto que en algunos casos los cárteles * se utilizan en algunos países o regiones para facilitar el ajuste, pero una competencia enérgica puede ser igualmente eficaz o más eficaz para impulsar la racionalización de las industrias, particularmente en los mayores mercados¹⁴. En un examen de algunos cárteles alemanes exentos de racionalización (bajo ciertas condiciones, la ley alemana sobre la competencia autoriza distintos tipos de cárteles) se llegó a la conclusión de que los cárteles habían facilitado la viabilidad de los productores en las industrias interesadas, pero había pocas pruebas de que hubieran contribuido a promover aumentos de la productividad y la eficiencia; en cambio, habían tenido como resultado precios más altos y una menor producción¹⁵.

12. Como ya se ha indicado, hay datos contradictorios, o con frecuencia poco concluyentes, sobre la relación entre la concentración, por un lado, y la productividad, los precios o las ganancias, por otro (* ello puede deberse en parte al hecho de que la falta de competencia * promueve la desaparición de las ganancias si los costos son más elevados). En un estudio de 670 compañías británicas se ha llegado a la conclusión de que el poder sobre el mercado (expresado en mayores partes del mercado) tuvo como resultado niveles reducidos de productividad y de que una mayor competencia (medida según un mayor número de competidores o por márgenes de beneficio más bajos) estuvo asociada con índices más elevados de crecimiento de la productividad total de los factores¹⁶. * En el caso de los Estados Unidos hay pocas pruebas claras de que exista una relación entre la estructura del mercado y los precios y, en la medida en que existe, no está claro hasta qué punto ello refleja una actividad competitiva superior o mejores productos de las empresas más avanzadas. Sin embargo, hay pruebas inequívocas en relación con los costos más elevados o los precios de los servicios requeridos por las empresas productoras de electricidad o por los bancos que operan en mercados concentrados¹⁷; como resultado de algunas fusiones (particularmente en mercados extremadamente concentrados) se han elevado considerablemente los precios y hay también pruebas de que algunos mercados concentrados han favorecido la colusión¹⁸.

13. Cuando la concentración en un mercado reduce la competencia, es posible en algunos casos conseguir una mayor eficiencia, pues son posibles economías de escala o de tamaño en las actividades de producción, organización o de otra clase; los beneficios se pueden transferir al consumidor hasta cierto punto¹⁹. El caso extremo de esta clase es el monopolio natural: las economías de escala y tamaño conseguidas y la cuantía de los costos amortizados hacen que la producción de una empresa sea la solución más eficiente. Ahora bien, la escala * eficiente mínima de operaciones es muy distinta de una industria a otra y, * al venir determinada por la tecnología y los precios de los insumos, puede variar con el transcurso del tiempo. Los efectos de la concentración de vendedores entre los productores internos dependen, entre otras cosas, de las dimensiones del mercado en relación con

la escala económica mínima de la instalación, así como de la competencia ejercida por las importaciones. En estudios de las industrias canadiense y sueca se ha observado que las barreras comerciales tienen como resultado ineficiencia o ganancias más elevadas, pero una intensa concentración de vendedores no tiene el mismo resultado siempre que la competencia de las importaciones sea vigorosa y pueda dar lugar a economías de escala. En el mercado de los Estados Unidos, que es más importante, la competencia de las importaciones ha tenido un efecto relativamente más intenso en materia de eficiencia sobre las industrias que estaban más concentradas de lo necesario para conseguir economías de escala²⁰. Por consiguiente, mucho depende del grado de concentración; un estudio de industrias que operan en seis países desarrollados confirma que un aumento de la concentración de vendedores por encima de cierto nivel tiende a reducir la eficiencia técnica²¹. En cuanto a las fusiones, *** varios estudios empíricos indican que la mayoría de ellas (en particular las de conglomerados) reducen la eficiencia y la rentabilidad, mientras que producen efectos positivos insignificantes, e incluso efectos negativos, sobre el crecimiento; otros estudios son poco concluyentes o proporcionan pruebas de que se registran mejoras en la cuota de mercado o en las inversiones, sobre todo en el caso de las fusiones horizontales²². Así pues, los efectos de la concentración o de las fusiones pueden variar, lo cual recalca la necesidad de un análisis caso por caso a la luz de la evolución de las condiciones de la industria y el mercado.**

14. La relación entre los precios y los costos marginales (relación de margen o índice de Lerner) *** puede dar una primera idea del grado en que hay una competencia insuficiente en un mercado (en la práctica, y dadas las dificultades para determinar esa relación, los diferentes índices de rentabilidad, como los márgenes entre costos y precios, se utilizan como índices sustitutivos, con distintos grados de fiabilidad). No obstante, mientras que una correlación positiva entre el número de vendedores y los márgenes entre los costos y los precios pueden tender a indicar un comportamiento colusorio, hay pocas pruebas fidedignas de una vinculación causativa entre la concentración, la falta de libre competencia y la rentabilidad. Además, los elevados beneficios de carácter temporal no indicarían mucho de por sí; es más bien la persistencia de niveles de beneficio relativamente elevados en el mercado de un producto o en un mercado geográfico, o de diferencias de una empresa a otra en los beneficios de las empresas que operan en el mismo mercado, lo que puede indicar que la competencia en ese mercado tropieza con obstáculos: una eficiencia distributiva perfecta que conduciría a la igualación de los niveles de beneficio en toda la economía a largo plazo, pues las corrientes de capital van desde las actividades de rendimiento más bajo a las de rendimiento más alto. * Las comparaciones de varios países desarrollados * han permitido observar que, en la mayoría de los países, cuanto mayor haya sido la competencia en sus mercados (evaluada principalmente según los niveles de concentración) tanto mayor ha sido la convergencia de los beneficios a largo plazo y la rapidez del ajuste de los beneficios²³. En un estudio de distintos sectores de los países de la OCDE en el período 1970-1992, se comprobó que, por término medio, la magnitud de los márgenes de beneficio guardaba relación con el tamaño de las empresas, el grado de diferenciación de los productos y la intensidad de las actividades de investigación y**

desarrollo en diferentes industrias, pero que no existía ninguna correlación con la concentración de vendedores; esos márgenes eran relativamente más altos cuando la entrada en el mercado era relativamente escasa, así como en la mayoría de los sectores de servicios (probablemente porque había menos competencia que en las industrias manufactureras), pero algunas de esas diferencias pueden haberse debido a los beneficios derivados de la innovación, y existían considerables variaciones de un país a otro, tal vez a causa de la distinta magnitud de los obstáculos a la entrada en el mercado²⁴. No obstante, los márgenes y la persistencia de beneficios suelen variar durante el ciclo económico, pero pueden ser más altos en los mercados dinámicos y deberse a la constante ventaja de las distintas empresas en lo concerniente a la eficiencia; la medición de la persistencia de beneficios también es difícil debido a las inexactitudes de agregación con respecto a productos y empresas diferentes. Por estas razones se hace escasa referencia a esos dos indicadores a los efectos de la aplicación caso por caso de la mayor parte de la legislación sobre la competencia. La rapidez del ajuste de los precios a la evolución de los costos y la demanda es otra indicación básica de la flexibilidad económica; el conjunto de las pruebas relativas a varios países de la OCDE (con unas pocas excepciones) revela que la rapidez del ajuste es inferior en las industrias con una mayor concentración de vendedores; la competencia ejercida por las importaciones ha tenido un efecto positivo sobre la rapidez de ajuste en algunos países y un efecto insignificante en otros²⁵. Un estudio del comportamiento en materia de fijación de precios por parte de 654 compañías británicas ha puesto de manifiesto que la competencia (expresada por el número de competidores o de partes en el mercado) ha acrecentado la frecuencia de las modificaciones de precio²⁶. La intensidad de las respuestas de los precios a una disminución de la demanda y, por consiguiente, de la utilización de la capacidad, es otro indicador; se ha observado que la "inercia de un mercado de productos" en respuesta a descensos registrados en el ciclo económico ha sido mayor en los mercados europeo y japonés (de 1974 a 1992) que en el mercado de los Estados Unidos, más competitivo²⁷. Además, hay pruebas de que las respuestas cíclicas de los precios son más lentas en condiciones de oligopolio que en los mercados más atomizados (aunque los análisis globales no son de aplicación a los mercados relativamente dinámicos); en cambio, se ha observado que la tendencia hacia una capacidad excesiva es particularmente intensa en los oligopolios débiles y en los cárteles menos estructurados²⁸.

15. En los países en desarrollo las estructuras industriales suelen estar más concentradas que en los países desarrollados²⁹. En una comparación de la interacción entre el índice de concentración de cuatro empresas en un grupo de 14 industrias manufactureras malasias, de sus índices de crecimiento y de los derechos arancelarios nominales aplicados a las importaciones de las mercancías producidas por estas industrias se ha observado que hubo un índice medio inferior de los derechos nominales en los sectores extremadamente concentrados y que, sin embargo, las corrientes de importación fueron relativamente bajas en estos sectores en comparación con los sectores menos concentrados³⁰. Ello quizá se deba al hecho de que las grandes empresas en estas industrias concentradas utilizaron sus posiciones de dominio para erigir barreras opuestas a la entrada. Las pequeñas empresas que operaban en sectores que estaban relativamente más protegidos respecto de las

importaciones tuvieron índices de crecimiento relativamente bajos; este hecho puede haberse debido a una entrada considerable en el mercado de estos sectores a causa de la protección, lo que quizá haya tenido como resultado una producción en pequeña escala e ineficiente. En una investigación de 1.492 establecimientos en 31 industrias malasias se observó que los márgenes precio-costo aumentaban con la concentración de los vendedores, la intensidad de la publicidad, las posibilidades de exportación, la competencia ejercida por las importaciones y la intensidad de la capitalización³¹. En este último estudio se pasa también revista a otros estudios de las relaciones entre la estructura, la actividad y el rendimiento en varios países (mayoritariamente países en desarrollo)³². Por lo general, estos datos confirman que en esos países (al igual que en Malasia) los márgenes precio-costo, el tamaño de las empresas, las economías de escala, la intensidad de la capitalización y la presencia de inversionistas extranjeros guardan una relación positiva con la concentración. **Los datos relativos a la República de Corea también muestran tendencias análogas**³³. Ahora bien, no está claro hasta qué punto ello se deba a la falta de competencia o a la eficiencia relativa de las grandes empresas en estos sectores, así como a las economías de escala en los mercados pequeños.

B. La eficiencia dinámica

16. La eficiencia dinámica es probablemente el efecto benéfico más importante de la competencia. Sin embargo, las posibles alternativas que esa eficiencia puede comportar respecto de la competencia son mayores que en el caso de la eficiencia estática, *** y las políticas encaminadas a alentar la eficiencia dinámica requieren poner más atención y cuidado en lo que concierne a los incentivos a la inversión que en el caso de las políticas cuya sola finalidad sea promover la eficiencia estática**. La competencia estimula las actividades de investigación y desarrollo y la introducción de nuevos métodos de producción **y distribución, * de nuevos productos y servicios, así como la creación de nuevos mercados o la entrada en ellos**, para adelantarse a los competidores. Además, si bien son muchos los caminos por los que puede avanzar el progreso tecnológico, la competencia brinda la posibilidad de buscar el más apropiado, lo que difícilmente podría hacer un monopolio. Según el juicio unánime de los representantes del comercio que asistieron a una reunión reciente de la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos, la competencia estimula la innovación; así pues, se ha reconocido inclusive por el Presidente de la Compañía AT&T, que monopolizaba antes en los Estados Unidos los servicios de telecomunicación, que el decreto antimonopolio en virtud del cual tuvo que abandonar los bienes utilizados para sus centrales telefónicas locales, junto con la orden que impone a las compañías locales recientemente formadas la obligación de reconocer derechos no discriminatorios de interconexión a los rivales de la AT&T en las comunicaciones a larga distancia, no sólo ha estimulado la entrada de muchas empresas en el mercado, impulsado el crecimiento y reducido los precios, sino que se ha traducido también en extraordinarias innovaciones tecnológicas³⁴. Los datos relativos al sector de las telecomunicaciones en otros países de la OCDE confirman que la liberalización ha tenido como resultado innovaciones tecnológicas³⁵. Es de señalar también que, en muchos casos, las empresas pequeñas son más innovadoras que las grandes, sobre todo cuando se trata de

introducir innovaciones radicales en industrias en las que el progreso tecnológico es rápido; sus gastos de investigación aportan un número relativamente mayor de innovaciones por unidad de inversión realizada. Mantener los mercados abiertos a nuevos participantes con ideas novedosas es una condición importante para realizar progresos tecnológicos³⁶.

17. Sin embargo, en determinadas circunstancias, la competencia desalienta la innovación. Cuando es probable que los beneficios se reinviertan en actividades de innovación, puede haber una compensación entre la eficiencia estática y la dinámica y entre el bienestar del consumidor a corto y a largo plazo. Los beneficios que excedan de los costos marginales quizá se necesiten tanto para financiar las actividades de investigación y desarrollo en curso como para estimular otras actividades de la misma índole (se han observado márgenes relativamente elevados en algunas industrias innovadoras)³⁷. *** En algunas industrias con intensas actividades de investigación y desarrollo, puede ser inevitable una alta concentración a causa de la indivisibilidad entre esas actividades y unos costos fijos elevados;** la intensidad de las actividades de investigación y desarrollo suele aumentar en función del tamaño de la empresa y las industrias concentradas se caracterizan por una relación más elevada entre dichas actividades y el giro y por su capacidad de obtención de nuevas patentes³⁸. *** En comparación con las pequeñas empresas, las grandes compañías pueden situar sus nuevas tecnologías a un nivel más elevado de perfección y consiguen reducir el costo de las actividades de investigación y desarrollo con excelentes resultados. Sin embargo, la producción de carácter innovador suele aumentar en medida que no guarda la debida proporción con el tamaño de la empresa y, en conjunto, existen pocas pruebas empíricas de que el gran tamaño de la empresa o una concentración mayor va en general unido a la actividad innovadora. Incluso cuando existe una relación positiva, ello no significa necesariamente que exista una relación causal; la estructura del mercado y el tamaño de la empresa se ven influidos por la actividad innovadora, y las diferencias entre las industrias en cuanto a posibilidades tecnológicas explican mucho mejor los grados de intensidad de la investigación y el desarrollo y de la innovación que las diferencias en la estructura de los mercados³⁹. Las ventajas de las grandes empresas, o de las empresas con una posición dominante en el mercado, también pueden ser contrarrestadas en cierta medida por la cooperación interempresarial.** La colaboración en las actividades de investigación y desarrollo y la explotación conjunta de los resultados de las investigaciones tienen con frecuencia como resultado avances considerables en materia de eficiencia, pero pueden reducir también la rivalidad entre las empresas, disuadir a nuevos participantes y tener efectos secundarios anticompetitivos sobre la producción y la comercialización y sobre los mercados ulteriores, con consecuencias perjudiciales en el ritmo y la dirección de la evolución tecnológica⁴⁰. Hasta el momento han sido decepcionantes las consecuencias tecnológicas de los acuerdos de cooperación en investigación y desarrollo concertados en Europa en el decenio de 1980⁴¹.

18. Es necesario dar a los innovadores la posibilidad de recuperar sus inversiones con fines de investigación y desarrollo y es necesario también reducir el riesgo de que los resultados de dichas actividades caigan en poder

de intrusos; por ello, los derechos de propiedad intelectual son un elemento de protección contra la competencia durante cierto tiempo (es decir, se limita deliberadamente la competencia basada en el precio y la cantidad con objeto de estimular la competencia mediante la innovación)⁴². Ello puede dar lugar a una pérdida no recuperable a causa de precios más elevados, una menor difusión de la innovación y sus resultados y el abandono de otras innovaciones (si la protección es demasiado amplia), pero este inconveniente debe contrastarse con las ventajas económicas y sociales que se derivarán de la introducción de nuevos productos y métodos. Además, la exclusividad que es consecuencia de los derechos de propiedad intelectual no establece necesariamente un monopolio, porque puede existir una competencia suficiente de los productos o técnicas de sustitución.

Capítulo II

COMPETENCIA Y CRECIMIENTO

A. Competencia, desregulación y bienestar social

19. Los obstáculos que restringen la competencia dentro de una economía, en forma de limitaciones gubernamentales o privadas, son perjudiciales para el bienestar social. Así, en un estudio de 46 países se observó en 1985 una relación negativa importante entre el nivel de los ingresos por habitante y la cuantía de los índices marginales medios⁴³. Se ha calculado que, en los Estados Unidos, la proporción entre la pérdida no recuperable y el producto interno bruto, calculada como función de la distorsión relativa de los precios (margen de beneficio) y la elasticidad de la demanda (variabilidad de la demanda en relación con la evolución de los precios) en diferentes sectores, está comprendida entre un 0,5 y un 2%⁴⁴. En el caso de los Países Bajos, se ha calculado, sobre la base de un modelo de equilibrio general aplicado a una pequeña economía abierta, que entre 1984 y 1990 el índice del crecimiento anual efectivo quizá fuera superior en un 0,5% aproximadamente y el crecimiento de las exportaciones, superior en casi un 1%, si los mercados neerlandeses se hubiesen caracterizado por la misma flexibilidad que el mercado de los Estados Unidos, y se habría amplificado también el efecto macroeconómico de las reducciones fiscales⁴⁵.

20. La desregulación, la privatización y la introducción de una mayor competencia en cierto número de sectores de los países de la OCDE ha tenido como consecuencia general la entrada en el mercado, reducciones de los costos, precios y beneficios, una mejor calidad de servicio y la innovación⁴⁶. Se considera que la desregulación en siete grandes sectores de servicios de los Estados Unidos en el decenio de 1980 tuvo como consecuencia menores costos de producción, mejoras de la productividad y la innovación, posibilidades de entrada en el mercado, presiones favorables a un descenso de los precios, una mayor variedad de productos y una mejor calidad de servicio, así como un aumento anual de 32 a 42.000 millones de dólares del bienestar del consumidor y de 3.200 millones dólares en los beneficios de los productores, lo que equivale a una mejora del 7 al 9% en la parte del PNB influida por las reformas⁴⁷. En un examen comparativo de algunos países europeos se observó que existía una correlación positiva entre una regulación relativamente menos acusada de los mercados de productos, el crecimiento de la productividad y el crecimiento económico global⁴⁸. Se calcula que el establecimiento en 1994 del mercado único en la Unión Europea (con la supresión de los obstáculos al comercio dentro de la UE) aumentó los ingresos de un 1,1 a un 1,5% a lo largo del período 1987 a 1993, creó de 30.000 a 90.000 puestos de trabajo y redujo la inflación en la proporción de un 1 a un 1,5% (en comparación con lo que habría ocurrido de otro modo). Alrededor de la mitad de estos resultados se debió a aumentos de la competencia y a mejoras de la eficiencia y hubo reducciones en el ritmo de aumento de los márgenes de beneficio de las empresas en comparación con el ritmo de aumento registrado en un período anterior, reducciones de los precios en algunos sectores y reducciones de la concentración en el plano nacional, junto con aumentos de la concentración en el plano de la Unión en

armonía con los aumentos registrados y la actividad paneuropea⁴⁹. Se ha calculado que en Australia las ventajas que cabe prever de una serie de reformas promotoras de la competencia y de la desregulación (entre ellas la ampliación y revisión de las normas de control de las prácticas comerciales restrictivas, el análisis sistemático de las restricciones reglamentarias de la competencia, la extensión de la vigilancia de los precios a las empresas públicas y una mayor competencia y eficacia en la creación de infraestructura) tendrán como consecuencia a largo plazo un aumento anual del PIB efectivo en un 5,5%, o sea, 23.000 millones de dólares; el beneficio para los consumidores se acercará a 9.000 millones de dólares, y habrá aumentos en los sueldos efectivos, el empleo, los beneficios de casi todas las industrias y los ingresos públicos⁵⁰. En Polonia, la aplicación de la política en materia de competencia dentro del marco normativo general destinado a promover el cambio estructural, la reestructuración sectorial, el proceso de privatización y la desmonopolización, ha alentado la creación de un gran número de PYME, y ha aumentado en alto grado la eficiencia de muchos sectores (como el del comercio, los servicios y los bienes de consumo)⁵¹.

21. Es probable que las estimaciones antes citadas dan una visión inadecuada de los efectos benéficos de la reforma, pues las evaluaciones cualitativas relacionadas con una mejor calidad de los servicios o con las demandas de innovación no se han tenido en cuenta, pues no quedan comprendidos todos los sectores o esferas en las que la desregulación será beneficiosa y los recursos liberados por una competencia más intensa en un sector serán reasignados a otros sectores, lo que aumentará la flexibilidad global del sistema y la capacidad de innovación. Además, estos efectos beneficiosos se han evaluado con relación a países que tienen ya economías relativamente abiertas y aplican políticas en materia de competencia; por ello, es razonable prever que los países que no apliquen políticas de esta índole podrán realizar progresos relativamente mayores si desregulan y aplican una política que favorezca la competencia. Así, una evaluación de los efectos de los programas de reforma reguladora sobre el PIB de grandes países desarrollados, que ha tenido en cuenta los aumentos de la productividad y la innovación, ha llegado a la conclusión de que estos efectos, que reflejan las posibilidades existentes en materia de reforma normativa en distintos países, tienen una influencia comprendida entre menos de un 1% (en el caso de los Estados Unidos) y un 6% (en el caso del Japón)⁵². Algunas indicaciones de los progresos económicos que se derivan de la desregulación para los países en desarrollo se ponen en manifiesto en los datos según los cuales la desregulación de la entrada en el mercado de las telecomunicaciones a larga distancia en Chile tuvo como consecuencia reducciones de un 50% en los precios, con una gran disminución de los plazos de espera para el establecimiento de conexiones telefónicas (al igual que en otros países latinoamericanos); el acceso libre de los competidores a las instalaciones portuarias de Buenos Aires tuvo por resultado una reducción de las tasas en un 80%; el libre acceso de los competidores a las operaciones de carga y descarga en Montevideo acrecentó la productividad en un 300%; se ha calculado que en la Argentina en el decenio de 1980 el costo social de algunos reglamentos y otras intervenciones gubernamentales ascendió aproximadamente a 4.000 millones de dólares al año (dólares de 1990)⁵³.

22. Por lo demás, con frecuencia en las conclusiones de los estudios antes mencionados no se tienen en cuenta todas las pérdidas debidas al ajuste, que es razonable suponer que son más elevadas que en los países de economía más intensamente regulada. Además, la liberalización y la eliminación de las distorsiones dentro de una economía no tienen automáticamente como resultado el crecimiento, si no existe la capacidad de suministro suficiente para aprovecharse de las nuevas oportunidades, y un régimen de competencia es solamente uno de los factores que determinan el ritmo de crecimiento de un país. A pesar del hecho, antes mencionado, de que las economías del Japón y Europa están relativamente más reguladas y protegidas que la de los Estados Unidos, las economías japonesa y europea crecieron con mayor rapidez durante varios decenios después de la segunda guerra mundial. En la sección siguiente, se examinan algunas consecuencias de este hecho. Asimismo, es de señalar que en algunos de los estudios se toman en consideración no sólo la desregulación económica de las medidas que limitan directamente la entrada en el mercado o la salida de él, la fijación de precios o la producción, lo que guarda una relación directa con el presente estudio, sino también la regulación social protectora del consumidor, la salud, la seguridad o el medio ambiente y la regulación de la actividad burocrática y de los costos administrativos. Ahora bien, en la práctica puede ser difícil a veces establecer una demarcación entre estos distintos tipos de regulación y la cuestión de saber si una regulación social que limita indebidamente la competencia ha sido un asunto controvertido en la esfera del comercio internacional.

B. Competencia y política industrial

23. Los datos empíricos relativos a los efectos de la política industrial sobre la competencia y la eficiencia no resuelven la cuestión. Entre las medidas de política industrial aplicadas en distintos sectores por el Japón, la República de Corea y la Provincia china de Taiwán han figurado el control de la entrada en los mercados o de la expansión de la capacidad; fusiones iniciadas o toleradas por el Estado, la cooperación entre empresas, cárteles, reducción coordinada de la capacidad y acuerdos para la explotación de mercados en común; una protección comercial flexible para el desarrollo de industrias nacientes; orientación de las inversiones hacia los sectores y actividades prioritarios y la concesión de subsidios y estímulos relacionados con la adquisición de tecnología y la actividad exportadora⁵⁴. En la República de Corea las autoridades han impulsado la creación de grandes agrupaciones como medio para conseguir economías de escala considerables en el sector de la industria pesada. Sin embargo, esta intensa concentración ha sido causa en ocasiones de pérdidas en materia de eficiencia, entre otros motivos por falta de flexibilidad, la disminución del crecimiento de las redes de abastecedores y una concentración excesiva de los esfuerzos de innovación⁵⁵. Muchas de estas intervenciones gubernamentales en algunos países del Asia oriental quizá hayan contribuido a compensar los efectos de los fracasos comerciales originados o exacerbados en los países en desarrollo por la falta de espíritu empresarial, capital o tecnología o por la condición mediocre de las corrientes de información y de la infraestructura material e institucional. Estas intervenciones no han tenido por objeto seleccionar a los vencedores en el plano de la mejor práctica tecnológica internacional,

sino más bien para la movilización de las inversiones, la adquisición de maestría sobre tecnologías fácilmente disponibles y la competitividad en mercados avanzados de productos. Algunos factores que han contribuido al éxito han sido la selectividad en materia de protección y estímulos (necesarios para garantizar una asignación eficiente de los recursos entre tecnologías que exigen gastos sustanciales en la esfera del aprendizaje y actividades más simples), el aspecto condicional de la maestría tecnológica y la actividad de exportación, la capacidad institucional y administrativa necesaria para aplicar estas políticas y mantenerlas aisladas de las presiones para la obtención de una renta, y la rivalidad entre las empresas ⁵⁶. La intensa competencia entre empresas japonesas y entre empresas de la Provincia china de Taiwán en los mercados internos e internacionales ha ejercido una influencia decisiva para el éxito industrial; las industrias japonesas que han tenido mayores éxitos han sido aquellas en las que la rivalidad interna era intensa (estimulada por elevados índices de crecimiento y la entrada en el mercado) ⁵⁷. Aunque la competencia en materia de precios entre grandes agrupaciones de la República de Corea se ha circunscrito por lo general a los mercados internacionales, las empresas han luchado entre sí con energía para conquistar posiciones temporales de monopolio o subvenciones. Por supuesto, las empresas de las tres regiones mencionadas han tenido que enfrentarse con la intensa competencia ejercida por empresas extranjeras en los mercados internacionales. La influencia recíproca entre la política gubernamental y la rivalidad entre las empresas ha estimulado el crecimiento de la capacidad tecnológica y de las exportaciones. Sin embargo, se han registrado algunos fracasos de la intervención gubernamental en el Japón y la República de Corea ⁵⁸. Ha habido una amplia desregulación gradual y una más intensa aplicación de la legislación en materia de competencia en los países mencionados y en la Provincia china de Taiwán. Una comparación de los precios y la rentabilidad entre la industria regulada y protegida de los alimentos para el ganado y la industria electrónica (en este caso la protección comercial había sido desmantelada) en la República de Corea ha puesto de manifiesto que la rentabilidad de la primera y su divergencia respecto de los precios internacionales han sido muy superiores a las de la segunda, aun cuando la industria electrónica estaba intensamente concentrada ⁵⁹. La protección comercial y los controles de licencia comercial han sido utilizados también con éxito por algunos países en desarrollo, entre ellos el Brasil y la India, para impulsar la creación de industrias⁶⁰, pero ha habido también un gran número de fracasos y con frecuencia la protección de las industrias nacientes ha tenido como resultado la creación de industrias que no superan nunca la fase inicial.

24. Es probable que en los países en desarrollo la competencia en la esfera de las importaciones favorezca la eficiencia estructural de la industria al dar a las empresas nacionales un mayor acceso a elementos inexistentes o más costosos en los mercados internos (aunque las ganancias derivadas de éstos puedan ser contrarrestadas, por lo menos a corto plazo, por la pérdida de ingresos a causa del empequeñecimiento de la industria nacional). Además, los datos disponibles indican que la exposición a la competencia extranjera suele tener como consecuencia una mayor disciplina en la fijación de precios y un aumento de la eficiencia técnica; sin embargo, no hay una

correlación sistemática entre la liberalización del comercio y los aumentos de productividad ⁶¹. Así, en Chile la liberalización amplia y repentina de las importaciones entre 1967 y 1979 tuvo como consecuencia una disminución del margen mediano del precio-costo del 48 al 32% y un aumento del índice de concentración de cuatro empresas del 49 al 61,5% pues muchos productores nacionales quebraron, se fusionaron o transfirieron su actividad a otras producciones ⁶². Ahora bien, no hubo ninguna modificación en los niveles sectoriales de productividad y decayeron los índices de entradas en el mercado ⁶³. En muchos casos el descenso de los precios no fue considerable porque la competencia entre los abastecedores extranjeros se basaba en la diferenciación de los productos, y no en el precio, y porque muchas empresas del país se habían fusionado o controlaban los canales de distribución. La producción nacional comenzó a experimentar amplias fluctuaciones en el caso de los precios internacionales de algunos productos y a ser objeto de dumping. Tuvieron mayores resultados las políticas más pragmáticas y selectivas adoptadas a mediados del decenio de 1980 (entre ellas una mayor protección comercial seguida por la liberalización en 1991). La aplicación ulterior de prohibiciones estrictas a las limitaciones verticales creó un sector de distribución flexible e independiente, que contribuyó al éxito de la liberalización comercial ⁶⁴. En Colombia, de 1977 a 1985, la liberalización gradual del comercio dio origen a un crecimiento mayor y más sostenido que el de Chile, una disminución de los márgenes del precio-costo y una mayor eficiencia, que se acrecentó sobre todo en las industrias intensamente concentradas ⁶⁵. Ahora bien, en muchos sectores de producción, entre ellos los abonos, los productos farmacéuticos y el vidrio plano, persistieron las diferencias entre los precios internos y los internacionales a causa de los vínculos de fabricación y comercialización entre las empresas nacionales y las extranjeras. En cambio, se ha afirmado que un importante fabricante estadounidense de galletas tropezó con dificultades para entrar en el mercado a causa de las cláusulas de distribución exclusiva entre un fabricante colombiano con dominio del mercado y los principales minoristas y el norteamericano tuvo que concertar acuerdos de franquicia y comercialización conjunta con la empresa dominante ⁶⁶. **En algunos países, la competencia de los inversionistas extranjeros ha estimulado la adopción por las empresas nacionales de las mejores prácticas internacionales, como sucede en el sector del comercio minorista de Filipinas y la República de Corea; sin embargo, los incentivos, los derechos exclusivos o la protección comercial que se conceden a los inversionistas en algunos países, como Kenya, la República Checa o Sri Lanka, pueden haber distorsionado la libre competencia en los mercados internos y extranjeros ⁶⁷.**

25. A la larga, la confrontación total con los competidores ha sido esencial para conseguir un desarrollo sostenido de la industria. En un estudio de la evolución de más de 100 industrias en 10 países, entre ellos el Japón y la República de Corea, se ha observado que en todas las fases de desarrollo hubo una intensa correlación entre una vigorosa rivalidad entre las industrias y la creación y mantenimiento de la ventaja competitiva en los mercados interno y de exportación; raros han sido los casos en que crear un "campeón nacional" predominante ha tenido como resultado una ventaja competitiva internacional, pues las empresas que no tuvieron que competir en el mercado nacional pocas veces han tenido éxito en el extranjero ⁶⁸. Así ha ocurrido incluso en el

caso de industrias con considerables economías de escala situadas en países con mercados internos pequeños, pues este hecho ha impulsado a las empresas del país a ampliar su actividad en los mercados mundiales. Se ha observado con frecuencia que la competencia entre las empresas nacionales tiene un efecto relativamente más benéfico que la competencia extranjera, a causa de la rivalidad entre competidores conocidos y a causa de la necesidad de innovar para conseguir mejores resultados que otras empresas que operan en condiciones análogas; sin embargo, un mercado interior abierto, junto con estrategias globales, puede reemplazar parcialmente la inexistencia de rivales internos en un país pequeño. Estos últimos años los países en desarrollo y los países en transición han valorado mejor la función decisiva que la competencia puede ejercer para aumentar la eficiencia y el bienestar del consumidor e impulsar así las actividades de desarrollo. Este cambio de visión ha contribuido a la desregulación generalizada, la liberalización de los precios, la supresión de los monopolios, la privatización, la eliminación de las subvenciones, la liberalización del comercio y las políticas en materia de inversiones extranjeras directas y, en muchos casos, a la adopción o reforma de leyes y políticas en materia de competencia.

26. Los poderes públicos de países avanzados han intervenido también directa o indirectamente para proteger o impulsar las industrias dotadas de los medios tecnológicos más modernos y ello quizá haya fomentado la competencia en determinados casos. Por ejemplo, se ha dicho que en los Estados Unidos y Europa las subvenciones gubernamentales (directas o indirectas) han intensificado la competencia y acelerado la innovación en el sector aeronáutico comercial, lo que ha evitado la formación natural de un monopolio como habría ocurrido de haber prevalecido las fuerzas del mercado⁶⁹. Sin embargo, la intervención gubernamental en los países avanzados ha tenido por lo general más fracasos que éxitos; por ejemplo, se ha dicho que la incapacidad de los esfuerzos europeos para impulsar las industrias electrónica o de telecomunicaciones pone de manifiesto el riesgo elevado de fracaso de la política industrial cuando ésta subestima la utilidad de la competencia y atribuye un poder excesivo de mercado a unos pocos productores nacionales bien protegidos⁷⁰. Además, las consecuencias son todavía peores cuando los poderes públicos intervienen directamente, pues las industrias son cada vez más complejas y requieren mayores conocimientos, y el avance de la transformación tecnológica es cada vez más incierto. La flexibilidad obtenida mediante la competencia y la descentralización de las decisiones de inversión representará entonces una ventaja decisiva para determinar dónde conviene situar los recursos⁷¹. Las políticas industriales aplicadas actualmente por la Unión Europea son menos intervencionistas y se considera que la política en materia de competencia es complementaria de la política industrial. Se ha adoptado un criterio liberal con relación a las empresas conjuntas que autoriza el desarrollo de tecnología superior o la transferencia de nueva tecnología a las empresas de países no pertenecientes a la UE por parte de empresas de países miembros de la UE⁷². En cambio, en el caso de las industrias declinantes, la Comisión Europea procura dar la posibilidad de eliminar el exceso de capacidad estructural, pero ningún acuerdo relativo al ajuste estructural debe contener disposiciones sobre fijación de precios o cuotas y sí contener en cambio disposiciones sobre cierre de instalaciones y prohibición de instalar nueva capacidad⁷³.

En los Estados Unidos la legislación y la política en materia de competencia se han transformado también considerablemente a lo largo de los dos últimos decenios, entre otras cosas, mediante la liberalización del régimen de las empresas conjuntas de investigación y desarrollo e incluso del régimen de las empresas conjuntas de producción. Así, la Comisión Federal de Comercio autorizó la constitución de una empresa conjunta de producción formada por los dos mayores fabricantes de automóviles del mundo teniendo en cuenta que iban a transferirse técnicas perfeccionadas de fabricación y gestión al socio norteamericano, aunque se fijaron límites en materia de producción y duración y en materia de intercambio de informaciones comerciales confidenciales con objeto de impedir efectos secundarios anticompetencia; la empresa quedó disuelta ulteriormente por acuerdo entre las partes⁷⁴. Estos últimos años se ha observado cierta convergencia en las políticas reguladoras de la competencia seguidas por la UE y los Estados Unidos, así como por otros países o regiones, pero hay todavía diferencias considerables al respecto.

Capítulo III

BENEFICIOS DERIVADOS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY Y LA POLÍTICA DE LA COMPETENCIA

A. Los efectos del control de las prácticas comerciales restrictivas y la necesidad de información

27. Es probable que el control de las prácticas comerciales restrictivas produzca sustanciales efectos beneficiosos sobre la competencia, no sólo directos en casos concretos, sino también efectos generales disuasorios de la utilización de esas prácticas; esto puede obligar a las empresas a competir más duramente y crear de ese modo un clima favorable a la competencia y una cultura empresarial. Sin embargo, son escasos los estudios ex post facto que cuantifican los efectos de la aplicación. Encuestas realizadas en los Estados Unidos han puesto al descubierto que las reducciones de los precios se suelen producir al comienzo de una investigación, antes de que se incoe realmente un asunto. Incluso cuando no se acusa a las empresas a las que se investiga con respecto a la fijación colusiva de los precios, puede haber reducciones de los precios y los precios ajustados a la tendencia pueden seguir siendo inferiores a sus niveles anteriores a la investigación durante un considerable período de tiempo una vez concluido el asunto de esa fijación de los precios. Por ejemplo, una encuesta de **23* productos abarcados por investigaciones * realizadas en todo el país** en relación con la fijación colusiva de los precios, pero respecto de las cuales no se incoó finalmente ninguna acción judicial, puso de manifiesto que 14 de *** ellos** experimentaron reducciones de los precios, con una reducción media para *** los 23** del 1,4%; **esa encuesta se realizó sobre la base de una comparación de los índices de los precios medios al productor en todo el país para las industrias involucradas (deflactados por el índice correspondiente a todos los productos industriales) un año antes y un año después del comienzo de las investigaciones** ⁷⁵. *** Un análisis de las series cronológicas (hecho sobre la base de los índices de los precios medios al productor para las industrias en cuestión durante el período 1960-1980 deflactados por el índice correspondiente a todos los productos industriales)** en cinco casos de fijación colusoria de precios, **-en relación con los cuales el Departamento de Justicia incóo con éxito acciones judiciales entre 1965 y 1974-, que se referían a confabulaciones de industrias manufactureras en toda la nación, o a una serie de confabulaciones regionales,** puso de manifiesto que en dos de ellos el inicio de la investigación provocó una reducción de los precios del 2 y el 5%, respectivamente. Con respecto a tres de esos asuntos, los precios reales al final del litigio eran del 6,6 al 11,4% inferiores a lo que se habría previsto a falta de medidas antitrust. Cinco años después de la conclusión de esos asuntos, se mantenía un efecto disuasorio del 3,4 al 8,9%, pero ese efecto disuasorio en un caso que no entrañó sanciones penales se fue reduciendo con el tiempo ⁷⁶. **En un caso reciente relativo a una fusión propuesta de dos grandes almacenes de material de escritorio, la Comisión Federal de Comercio pudo obtener un mandamiento judicial preliminar contra la fusión mediante la presentación, entre otras cosas, de datos que demostraban que, en mercados geográficos donde la compañía compradora no hacía frente a competencia, los precios del 90% de los productos que vendía eran, por**

término medio, un 13% más altos que en los mercados geográficos donde competía con dos otras empresas (inclusive la empresa que iba a adquirir); pruebas análogas en relación con 500 artículos que vendía la compañía objeto de compra indicaban que la diferencia de precios era bastante superior al 5% ⁷⁷. Se obtuvieron indicios confirmatorios (aunque menos evidentes que los que se indican más arriba) de esa tendencia general de la fijación de precios gracias a pruebas análogas ligadas a los precios cobrados en períodos anteriores, y al testimonio de establecimientos competidores que no eran grandes almacenes.

28. Reacciones similares en casos relacionados con la competencia se descubrieron en un estudio cronológico de los índices de los precios de diez productos desde mediados del decenio de 1950 hasta mediados del decenio de 1980 que entrañaban asuntos en los que la Comisión Europea y/o la Oficina Federal de Cárteles de Alemania habían puesto de manifiesto que se habían producido prácticas comerciales restrictivas (los asuntos implicaban a empresas alemanas y/o afectaban al mercado alemán); en un estudio de 1979 que contenía datos correspondientes a 106 empresas alemanas; y en un análisis de los cambios en los márgenes de beneficios a lo largo del tiempo en lo que respecta a 17 empresas alemanas que participaban en casos relacionados con cárteles ⁷⁸. Un asunto presentado por la Oficina Federal de Cárteles podía haber desembocado en disminuciones de los precios de un 3,7 a un 5,2% en el año de la decisión, pero este efecto se habría perdido totalmente al año siguiente; sin embargo, particularmente en mercados concentrados, habría una reducción de los márgenes de beneficios (a una media del 28,4% en 13 de 17 asuntos). Un caso presentado por la Comisión Europea reduciría los precios alemanes del 2,6 al 4% en el año de la decisión, pero a los cinco años la repercusión inicial se habría reducido a menos del 10%. El efecto global medio de la introducción y aplicación de la legislación europea y alemana sobre la competencia en la industria alemana representaría menos del 1% de los precios de fabricación y no se descubrió que produjera ningún efecto disuasorio duradero. No obstante, había pruebas de un "efecto del régimen" que se había producido en Alemania después de la introducción de la Ley sobre la competencia en 1957, es decir, una disminución general de los precios en la industria de la Alemania occidental debido a cambios en el entorno competitivo. Esto hacía pensar en que otros cambios introducidos en la ley o sanciones influirían en el comportamiento competitivo.

29. Un estudio realizado en 1985 por abogados de Bruselas especializados en causas relacionadas con la competencia reveló que la mayoría pensaba que la Comisión Europea no conseguía detectar la mayor parte de la fijación de los precios realizada por las empresas, pero que la probabilidad de una investigación y la cuantía de las multas impuestas por la Comisión habían aumentado en los últimos diez años, y se consideraba que tenían un considerable valor disuasorio ⁷⁹. También se atribuía cierto valor disuasorio a los gastos administrativos y a la atención prestada por los medios de comunicación a las investigaciones y los litigios en curso. Entre otros cambios en el cumplimiento que estaba considerando la Comisión en esa época (y que fueron posteriormente adoptados), los abogados consideraban que un aumento de las multas, un incremento del número de funcionarios encargados del cumplimiento y la publicación de más directrices contribuirían a promover

el cumplimiento de las leyes por las empresas. Sin embargo, los dos cambios que los abogados presentían que serían los más eficaces eran el estímulo de las demandas por daños privadas y la imposición de sanciones a los particulares involucrados (y no sólo a sus empresas). En el Reino Unido las indagaciones de los efectos de la investigación efectuada por la Comisión de Monopolios y Fusiones entre 1959 y 1973 de 28 mercados de productos con arreglo a las complejas disposiciones relativas a los monopolios de la Ley sobre la competencia del Reino Unido (análogos al dominio del mercado) pusieron al descubierto que los resultados eran relativamente modestos. Después de haber sido investigada, la empresa dominante inicial u oligopolio mantuvo o mejoró su posición en aproximadamente la tercera parte de esos mercados; en la cuarta parte de ellos la muestra de la empresa líder del mercado disminuyó por lo menos en cinco puntos porcentuales, pero la pérdida se compensó total o parcialmente con el aumento de la cuota de mercado de los oligopolistas existentes; y en los 12 mercados restantes nuevas empresas obtuvieron cuotas sustanciales de mercado, pero la estructura del mercado se mantuvo oligopolística⁸⁰. Además, no hubo ninguna diferencia significativa en los índices de disminución de las cuotas de mercado de las empresas dominantes en un grupo de control; por otro lado, el hecho de que las empresas dominantes en los mercados que la Comisión de Monopolios y Fusiones había descubierto que carecían de competencia no tuvieron más éxito en el mantenimiento de sus posiciones dominantes que las empresas destacadas de esos mercados indicaría que la intervención de la Comisión es posible que haya facilitado la competencia. *** En el Pakistán aún no han aparecido visiblemente las ventajas de la política en materia de competencia, porque la aplicación de ésta se ha visto obstaculizada por la falta de recursos, de datos fidedignos o de suficiente información acerca de los costos de producción, las cuotas de mercado y el comportamiento de los consumidores⁸¹. Sin embargo, las políticas en materia de liberalización, privatización y desregulación están contribuyendo a la expansión del sector privado, y se prevé que las autoridades de defensa de la competencia desempeñarán una importante función en la esfera de la vigilancia y reglamentación de las fuerzas del mercado en un clima económico en constante evolución.** Los datos mencionados hacen pensar que se requieren esfuerzos constantes para mejorar la eficacia y una aplicación que sea favorable al usuario.

30. En algunos países, los organismos encargados de la competencia han adoptado medidas para que los beneficios de la desregulación en favor de la competencia no se reduzcan por medio de tácticas de exclusión de las empresas establecidas. Por ejemplo, los beneficios de la desregulación en algunos sectores de países de la OCDE (como las empresas de servicios públicos, las líneas aéreas y los autobuses que recorren largas distancias) han disminuido debido a que las empresas establecidas han recibido subvenciones cruzadas de sectores no competitivos o han explotado concatenaciones verticales; controlaban períodos de tiempo en los aeropuertos, sistemas de reservas por ordenador o estaciones de autobuses; se beneficiaban de famas asentadas, marcas, el tamaño o la fuerza financiera; o posteriormente se unieron⁸². En el Reino Unido, verbigracia, a pesar de la privatización y la desregulación en el mercado de los servicios de autocares rápidos, una de las dos compañías iniciales del sector público pudo mantener su posición

dominante debido a esas ventajas, pero con el tiempo se adoptaron medidas para dividirla en compañías regionales. Con todo, en otros países, las autoridades no han tomado disposiciones para salvaguardar los beneficios derivados de la desregulación. En Filipinas, por ejemplo, la desregulación de la industria naviera nacional motivó la entrada de nuevas empresas en un plazo de tres años, mejoras de la capacidad, normas sobre los servicios y la frecuencia de los servicios y la introducción de una nueva tecnología del transporte marítimo⁸³. Sin embargo, una fusión de tres grandes empresas navieras, que llevó a la creación de una empresa que controlaba el 50% del mercado local del flete marítimo y del 65 al 75% del mercado de pasajeros marítimos fue aprobada por la Comisión de Títulos Valores y Bolsa sin que se efectuara ningún examen de los posibles peligros para la competencia. En los Estados Unidos, el Departamento de Justicia se opuso a algunas fusiones en la industria de las líneas aéreas a raíz de la desregulación. No obstante, esas fusiones fueron aprobadas por el Departamento del Transporte, tras lo cual los precios aumentaron y la calidad de los servicios se deterioró en algunas rutas⁸⁴.

31. En algunos casos, las disposiciones de aplicación adoptadas por el organismo encargado de la competencia han producido efectos beneficiosos en otros países y en el comercio internacional. Las causas incoadas por la Comisión Europea contra cárteles o abusos de dominio en el sector naviero han provocado la reducción de los fletes y el mejoramiento del servicio en la ruta de transporte marítimo transatlántica y entre Europa y Asia⁸⁵. Con todo, los efectos benéficos no han sido tan marcados en la ruta de Europa a África occidental. A pesar del aumento de la concentración, ha habido una reducción sustancial de las tarifas en el segmento marítimo de la ruta (de casi la mitad en lo que respecta a Côte d'Ivoire y el Senegal), aunque no en el nivel de las tarifas aplicadas en otras rutas, debido a economías de escala. La liberalización por esos dos países de sus obstáculos reguladores de la entrada contribuyó también a esa reducción de los precios, y otros países de África occidental que no se habían liberalizado consiguieron reducciones menores. No obstante, el mal estado de las instalaciones portuarias, las malas comunicaciones terrestres con el interior y los monopolios de la manipulación de la carga han provocado una variedad en la calidad de los servicios y no han disminuido sustancialmente el costo global del transporte entre África y Europa. Cabría pensar, por lo tanto que las medidas de aplicación de la política de la competencia de los países de África occidental podrían mejorar aún más la situación, pero que la política de la competencia no puede resolver todos los problemas de desarrollo.

32. Un factor trascendental que contribuye a la eficacia de las leyes y políticas de la competencia ha sido la posesión de suficiente información por los organismos de defensa de la competencia. A la inversa, la falta de datos económicos o sobre los productos fiables o desglosados, unida a la falta de información acerca de los costos de producción, los beneficios, las cuotas de mercado y el comportamiento de los consumidores, ha constituido un problema particularmente en los países en desarrollo y en los países en transición, y ha influido en la calidad de las decisiones adoptadas o en su aceptabilidad por los tribunales⁸⁶. Se ha sugerido que hace falta proceder a una supervisión sistemática de las condiciones industriales y la estructura,

el comportamiento y el rendimiento de determinadas industrias por los organismos de defensa de la competencia, en colaboración con otras autoridades estatales y con los organismos encargados de la competencia en el extranjero ⁸⁷. Se podía analizar en qué medida esto es factible, teniendo en cuenta las necesidades de recursos, el hecho de que los organismos de defensa de la competencia actúan con carácter ocasional para abordar problemas específicos de la competencia que surgen en mercados individuales, cuando procede, y que es preciso mantener el carácter secreto de toda información confidencial sobre las empresas. La falta de información ha sido un problema particularmente con relación a la reunión de pruebas cuando se tienen sospechas de colusión ⁸⁸ y, a esos efectos, ha resultado esencial otorgar facultades de investigación suficientes al organismo de defensa de la competencia, dado que se ha tropezado con dificultades, por ejemplo en la India, cuando la autoridad encargada de la competencia dispone de facultades insuficientes para reunir los datos jurídicamente necesarios antes de incoar un asunto.

33. Algunos países han planteado problemas de acopio de información con respecto a las prácticas comerciales restrictivas que tienen su origen en el extranjero. Verbigracia, un asunto incoado por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos contra una empresa estadounidense, una filial suiza de una compañía sudafricana y dos súbditos extranjeros, alegando que había habido una confabulación para aumentar el precio de los diamantes industriales en el mercado estadounidense, fue desestimado debido a que gran parte de las pruebas se encontraban en el extranjero ⁸⁹. Por otro lado, en otros dos asuntos que se plantearon en los Estados Unidos, en los que se llevó a cabo con éxito un proceso contra cárteles internacionales de lisina (pienso animal) y ácido cítrico, el Departamento de Justicia descubrió pruebas de fijación de precios y asignación de mercados que incumbían a otros países, pero debido a restricciones jurídicas no pudo compartirlas con países que no eran partes en acuerdos de cooperación antitrust con los Estados Unidos ⁹⁰. Cabe señalar que existen ciertas pruebas de que cárteles internacionales influyen o han influido en los mercados de países en desarrollo en sectores como el equipo eléctrico pesado, el aluminio, los productos de acero laminado, la industria naviera, la hojalata electrolítica y el cemento. Ha habido también restricciones que vinculan el suministro de chips semiconductores a la compra de microprocesadores ⁹¹. Dada la mundialización y la liberalización, la incidencia y el alcance de las prácticas comerciales restrictivas que producen efectos en más de un país continuarán aumentando, reforzando la necesidad de una cooperación internacional en esta esfera.

B. Defensa de la competencia

34. Una función esencial de los órganos encargados de la competencia en muchos países ha sido la defensa de la aplicación de los principios de la competencia en la concepción o puesta en práctica de las políticas y medidas estatales, con inclusión de la eliminación de la reglamentación innecesaria y de la adopción de los medios menos restrictivos de la competencia para alcanzar diversos objetivos políticos. Con este fin, varias leyes sobre la competencia dan a los organismos responsables el derecho a intervenir en los

procedimientos legislativos o administrativos, mientras que otros pueden intervenir únicamente si se les pide. En el Canadá y los Estados Unidos, por ejemplo, las autoridades encargadas de la competencia participan en los procedimientos que se llevan a cabo ante los organismos de regulación con respecto a la política de la competencia y también realizan actividades generales de defensa dentro de la Administración. En los Estados Unidos, el Departamento de Justicia participa asimismo en las deliberaciones del poder ejecutivo y ha desempeñado una importante función en la desregulación. En Hungría, el organismo responsable de la competencia puede participar en las deliberaciones de la Asamblea Legislativa y asesorar sobre cuestiones relacionadas con la competencia, así como presentar informes anuales a la Asamblea Legislativa ; tiene también derechos de consulta ante el poder ejecutivo cuando se examinan asuntos que corresponden a su ámbito de responsabilidad. En la República de Corea la Ley sobre la competencia impone a otras autoridades estatales la obligación de consultar al organismo responsable de la competencia cuando desean presentar, modificar o promulgar cualquier disposición legislativa que pueda restringir la competencia. La Comisión del Comercio Leal ha actuado de manera activa en defensa de la competencia con respecto a la legislación propuesta y vigente, entre otras formas abogando por la eliminación de los obstáculos de entrada y la introducción de la competencia extranjera en mercados oligopolísticos⁹². Con arreglo a la Ley sobre la competencia de Côte d'Ivoire, el poder ejecutivo puede solicitar dictámenes de la Comisión encargada de la competencia sobre asuntos relacionados con ésta y debe formular la petición correspondiente cuando un proyecto de ley pueda limitar la competencia; las propias autoridades pueden tomar la iniciativa. En 1996, por ejemplo, se presentó una solicitud de dictamen sobre un proyecto de legislación que liberalizaría los precios del petróleo, y el organismo de defensa de la competencia emitió un dictamen favorable. En muchos casos, sin embargo, no se consulta al organismo competente cuando se debiera o no se siguen los procedimientos adecuados ⁹³.

35. Una esfera importante en la que los organismos de defensa de la competencia a veces tienen que desempeñar un papel es el de las políticas y medidas comerciales. En muchos países de la OCDE, se consulta a los órganos responsables de la competencia con relación a la formulación de las políticas comerciales. En el Canadá y los Estados Unidos se les puede consultar igualmente con respecto a la aplicación de las políticas comerciales y al cumplimiento de las leyes mercantiles⁹⁴. No obstante, en la práctica, a las autoridades responsables de la competencia les suele resultar difícil lograr resultados en esta esfera. Se pretende, por ejemplo, que los comentarios públicos de la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos sobre los daños económicos causados por las medidas antidumping aplicadas por la Comisión de Comercio Internacional se han ignorado frecuentemente⁹⁵ **y que en la actualidad ha disminuido la frecuencia con la que la Comisión Federal de Comercio o el Departamento de Justicia de los Estados Unidos realizan esas actividades de defensa de la competencia**⁹⁶. El Consejo de la OCDE ha recomendado que los responsables de las políticas deben, al examinar una posible medida comercial o al revisar las medidas existentes, llevar a cabo una evaluación lo más sistemática y completa posible de los probables efectos de la medida o las medidas, con inclusión del impacto de la medida o

las medidas en la estructura y el funcionamiento de los mercados correspondientes y de los efectos a largo plazo en la adaptación estructural del sector afectado; y, para dar un marco a ese análisis, ha preparado una lista de verificación de los efectos importantes de las medidas comerciales ⁹⁷. Se ha sugerido que las entidades encargadas de la política de la competencia pueden aportar una contribución importante a esos análisis, particularmente con respecto a la evaluación del probable impacto de la medida o las medidas en la estructura y el funcionamiento de los mercados correspondientes ⁹⁸. No obstante, se dispone de escasa información sobre la aplicación efectiva de esas recomendaciones.

36. En la Federación de Rusia el Comité Antimonopolio ha defendido con éxito la suspensión de las medidas propuestas de salvaguardia comercial contra las importaciones de textiles y las cajas registradoras de la Unión Europea. Sus investigaciones revelaron que, en algunos casos, los productores nacionales tenían la intención de obtener una protección arancelaria sin tratar de aumentar su capacidad para competir en los mercados mundiales, mientras que en otros casos se demostró que la principal razón del deterioro de su rendimiento eran las condiciones imperantes en el mercado interno⁹⁹. El Comité cooperó también con el Ministerio de Economía en la determinación de las condiciones de acceso de los inversores extranjeros al mercado ruso y defendió atinadamente la exclusión de varias disposiciones que podrían haber constituido obstáculos al acceso poco razonables. En Polonia, se abandonó una propuesta de medida destinada a imponer aranceles a los alimentos importados debido a las reacciones negativas de la Oficina Antimonopolio¹⁰⁰. Con todo, un obstáculo fundamental para lograr un mayor éxito en la defensa de la competencia en la esfera comercial ha estado constituido por las restricciones comerciales en otros países. La Oficina Antimonopolio de Polonia había pedido que se efectuara una evaluación completa de las consecuencias del abandono de la política comercial liberal y que se explicaran las razones de la adopción de medidas proteccionistas; alegó que, si se adoptaban, esas medidas limitarían el alcance y la duración de la protección y fijarían de antemano el ritmo anual de reducción¹⁰¹. Sin embargo, debido a la asimetría de la reacción de sus interlocutores comerciales a su liberalización anterior extensiva del comercio, Polonia introdujo una estructura de aranceles superiores y esto invariablemente produjo aumentos de precios en los mercados en los que existían posiciones dominantes ¹⁰².

1. Véase el párrafo 8 de la resolución aprobada por la Conferencia, reproducida en el Informe de la Tercera 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 (TD/RBP/CONF.4/15), anexo I.

2. Véase la sección III del informe de la UNCTAD "Programa de trabajo, en particular la asistencia técnica y los programas de asesoramiento y capacitación en derecho y política de la competencia" (TD/B/COM.2/EM/3).

3. En el apartado c) del párrafo 2 de sus recomendaciones convenidas (véase el anexo I del documento de la UNCTAD TD/B/COM.2/EM/5). Se recibieron comentarios del Gobierno de los Países Bajos, que envió también documentación al respecto.

4. Véase el apartado a) del párrafo 8 de las conclusiones convenidas aprobadas por la Comisión, reproducido en el anexo I del "Informe de la Comisión de la Inversión, la Tecnología y las Cuestiones Financieras Conexas sobre su primer período de sesiones" (TD/B/44/4, TD/B/COM.2/4).

5. **"Pruebas empíricas de las ventajas que se derivan de la aplicación de los principios del derecho y la política de la competencia al desarrollo económico a fin de conseguir mayor eficiencia en el comercio internacional y en el desarrollo"** (TD/B/COM.2/EM/10).

6. Véase "Informe de la Reunión de Expertos en derecho y política de la competencia" (TD/B/COM.2/9, TD/B/COM.2/EM/12), anexo I.

7. **Se recibieron observaciones por escrito de los Gobiernos de los Estados Unidos, México, el Pakistán, Polonia y el Reino Unido.**

8. Es el grado en que los costos generales de la empresa se aproximan a su nivel teórico mínimo teniendo en cuenta su nivel de producción y recursos. En cambio, la ineficiencia X refleja el exceso de los costos efectivos sobre los costos mínimos posibles de una empresa a un nivel determinado de producción.

9. A los efectos de la política de la competencia, los mercados de productos y los mercados geográficos se identifican teniendo en cuenta la posibilidad de pasar de uno a otro (esto es, la posibilidad razonable de que los consumidores se dirijan a otros productores o compren productos de sustitución y de que otros productores suministren los mismos productos o productos de sustitución) y la elasticidad recíproca de la demanda (esto es, el hecho de que los clientes estén dispuestos a comprar productos de sustitución a consecuencia de una hipotética alza de precios).

10. Véase N. van Hulst, De baten van het marktwerkingsbeleid (mimeografiado) sobre los agentes de la propiedad inmobiliaria, notarios, farmacéuticos, abastecedores de energía, tiendas (horas de apertura), instituciones de crédito para pequeñas empresas, transporte mediante autobuses y compras del sector público sin subasta; véase también Hendrik P. van Dalen, Efficiency and collusion in Dutch real estate brokerage, Ministerie van Economische Zaken, La Haya, junio de 1995.

11. Véase Luke M. Froeb y otros autores, What is the effect of bid-rigging on prices?, Departamento de Justicia de los Estados Unidos, EAG Discussion Paper 93-2, 28 de enero de 1993.

12. Véanse los datos y estudios citados por F. M. Scherer y David Ross, Industrial market structure and economic performance 3ª edición, Houghton Mifflin Company, Boston, 1990, págs. 668 y 669.

13. Véase **"The price effects of bidding conspiracies: evidence from real estate auction "knockouts"**, The Antitrust Bulletin, vol. XLII, N° 2/verano de 1997, pág. 503.

14. *Ibíd.*, págs. 335 y 336.

15. Véase David B. Audretsch, "Legalized cartels in West Germany", Antitrust Bulletin (1989), vol. XXXIV, pág. 579.

16. Véase S. Nickell, "Competition and corporate performance", Journal of Political Economy (1996), vol. 104, N° 4.

17. Véase Scherer y Ross, op. cit., págs. 411 a 447, 668 y 669.

18. Véase Gregory J. Werden, A review of the empirical and experimental evidence on the relationship between structure and performance Departamento de Justicia de los Estados Unidos, EAG Discussion Paper 91-3.

19. En rigor, es la escala económica mínima de la instalación y de las operaciones en general lo que da lugar a una mayor eficiencia, y no la concentración en el mercado o el gran tamaño de la empresa. Sin embargo, estos factores suelen estar relacionados.

20. Véase J. M. Macdonald, "Does import competition force efficient production?", Review of Economics and Statistics (1994), vol. 76, págs. 721 a 727, y Scherer y Ross, op. cit., págs. 438 y 439 y 670 a 672.

21. Véase Richard E. Caves y otros, Industrial efficiency in six nations, Cambridge, Mass., MIT Press, 1992.

22. Véase UNCTAD, "Concentración del poder de mercado mediante fusiones, absorciones, empresas conjuntas y otras adquisiciones de control y sus efectos sobre los mercados internacionales, en particular los mercados de países en desarrollo" (TD/B/RBP/80/Rev.2) **y estudios citados en este documento. Véase también Scherer y Rose, op. cit. y D. Mueller, "Lessons from the United States's antitrust history", International Journal of Industrial Organization 14 1996), 415.**

23. Véase Peter A. G. van Bergeijk y Robert C. G. Haffner, Privatization, deregulation and the macroeconomy: Measurement, modelling and policy Edward Elgar, Cheltenham, (Reino Unido), 1996.

24. Véase J. Martine et al., "Mark-up pricing, market structure and the business cycle", OECD Economic Studies, N° 27, 1996/II, pág. 71.

25. *Ibíd.*

26.Véase Simon Hall y otros, "How do U.K. companies set prices?", Bank of England Quarterly Bulletin, mayo de 1996, págs. 180 a 192.

27.Véase Bergeijk y Haffner, op. cit.

28.Véase Scherer y Ross, op. cit., págs. 673 a 675.

29.Véase Clive S. Gray, "Competition policy in developing countries pursuing structural adjustment", Antitrust Bulletin (1993), vol. XXXVIII, págs. 425 a 467.

30.Véase Giovanni Nicola De Vito, "Market distortions and competition: The particular case of Malaysia", Discussion Paper N° 105 de la UNCTAD, octubre de 1995.

31.Véase Rugayah Mohamed, "Market structure, conduct and performance of Malaysia's manufacturing sector", Asian Economies, vol. 25, N° 3, septiembre de 1996, págs. 24 a 42.

32.Figuran entre esos países el Brasil, Filipinas, Grecia, Kenya, Malasia, México, la República de Corea y la Provincia china de Taiwán. Se dispone de datos análogos con relación a Chile, Colombia y Côte d'Ivoire; véase Gray, op.cit.

33.Véase Kyu Uck Lee, Competition policy, deregulation and economic development - the Korean experience, Korean Institute for Industrial Economics and Trade, 1998.

34.Véase Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos, "Anticipating the 21st century: Competition policy in the new high-tech global marketplace", vol. I, Antitrust and Trade Regulation Report, suplemento especial, 6 de junio de 1996.

35.Véase OCDE, Regulatory reform, privatisation and competition policy París, 1992.

36.Véase J. Bound y otros, "Who does research and development and who patents?", en Zvi Griliches (director), Research and development, patents and productivity, National Bureau of Economic Research Conference Report, Chicago, 1984. Véanse también Zoltan J. Acs y David B. Audretsch, "The determinants of innovation in large and small firms", Discussion Paper IIM/IP 86-1, y "Accounting for the differences between large -and small- firm innovation", IIM/IP 86-10 Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, Berlín, 1986.

37.Véase Martins y otros, op. cit.

38.Véase Scherer y Ross, op. cit., págs. 653 a 660.

39. Véase G. Symeonidis, "Innovation, firm size and market structure: Schumpeterian hypotheses and some new themes", OECD Economic Studies, N° 27, 1996/II, pág. 35.

40. Véase J. Groenwegen y P. R. Beije, "The European answer to the dilemmas of competition, cooperation and mergers", Journal of Economic Issues (1992), vol. XXVI, págs. 493 a 511.

41. Véase F. M. Scherer, "Schumpeter and plausible capitalism", Journal of Economic Literature (1992), vol. XXX, págs. 1416 a 1433.

42. Estas observaciones se aplican mutatis mutandis a los derechos de propiedad intelectual que garantizan la identificación del producto, entre ellos las marcas comerciales registradas mediante una inversión que protege la reputación del producto y crea una clientela.

43. Véase J. Gali, "Monopolistic competition, endogenous mark-ups, and growth", European Economic Review (1994), vol. 38, págs. 748 a 756.

44. Véase Scherer y Ross, op. cit., págs. 663 a 667.

45. Véase P. A. C. van Bergeijk y otros, "Measuring the speed of the invisible hand: The macroeconomic costs of price rigidity", Kyklos (1993), vol. 46, págs. 529 a 544.

46. Véase OCDE, Regulatory reform..., y Dirk Pilat, Competition, productivity and efficiency, Estudios Económicos de la OCDE, N° 27, 1996/II, y "Competition, wages and productivity", documento ECO/CPE/WP1(96)1 de la OCDE.

47. Véase Clifford Winston, "Economic deregulation: Days of reckoning for microeconomists", Journal of Economic Literature (1993), vol. XXXI, págs. 1263 a 1289. Entre los sectores de actividad estudiados figuran el transporte aéreo, los ferrocarriles, el transporte por carretera, las telecomunicaciones, la televisión por cable, los intermediarios y el gas natural. Se hizo una comparación en sentido contrario para determinar los efectos sobre los beneficios de la desregulación y determinar lo que habría ocurrido de mantenerse la regulación.

48. Véase Kees Koedijk y Jeroen Kremers, "Market opening, regulation and growth in Europe", Economic Policy, vol. 23, págs. 443 a 468.

49. Comisión de las Comunidades Europeas, The impact and effectiveness of the single market, COM(96) 520 Final, Bruselas, 30 de octubre de 1996.

50. Véase el informe de la Comisión de la Industria al Consejo de Gobiernos Australianos, The growth and revenue implications of Hilmer and related reforms, marzo de 1995.

51. Información facilitada por el Gobierno de Polonia

52. Véase Sveinbjörn Blöndal y Dirk Pilat, "The economic effects of regulatory reforms", OECD Economic Studies, 1997. Los sectores industriales examinados fueron la electricidad, las telecomunicaciones, el transporte por carretera, el transporte aéreo y la distribución.

53. Véase J. Luis Guasch y Robert W. Hahn, The costs and benefits of regulation: Implications for developing countries, Policy Research Working Paper 1773, Banco Mundial, junio de 1997. Las estimaciones correspondientes a la Argentina se refieren a reglamentos de clase diversa y no sólo a los reglamentos económicos. La medición de los costos va desde las pérdidas de eficiencia hasta los costos adicionales para los consumidores, las reducciones de impuestos y los subsidios; por ello, no es técnicamente correcto sumarlos.

54. Véase UNCTAD, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1994 publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: S.94.II.D.26).

55. Véase UNCTAD, Corporate policies in the Republic of Korea (UNCTAD/ITP/65), informe redactado por Kyu Uck Lee. Véase también, por Sea Jin Chang y Unghwan Choi, "Strategy, structure and performance of Korean business groups: A transaction cost approach", Journal of Industrial Economics (1988), vol. XXXVII, págs. 141 a 158.

56. Véase Sanjaya Lall, "Industrial policy: The role of Government in promoting industrial and technological development", UNCTAD Review 1994 (UNCTAD/SGO/8).

57. Véase Alice H. Amsden y Ajit Singh, "The optimal degree of competition and dynamic efficiency in Japan and Korea", European Economic Review (1994), vol. 38, págs. 941 a 951.

58. Véanse Michael Porter, The competitive advantage of nations, Macmillan, Londres, 1990, y Sung-Taik Han, Competition policy and economic development in Korea", en la publicación de la OCDE Competition and economic development, París, 1991, págs. 223 a 245.

59. Véase Sung-Taik Han, op. cit. **Para datos similares, véase también "Competition policy, deregulation and economic development".**

60. Véase UNCTAD, International monetary and financial issues for the 1990's vol. 1 (UNCTAD/GID/G24/1).

61. Véase Gray, op. cit.

62. Véase T. Condon y J. de Melo, Industrial organization implications of QR trade regimes: Evidence and welfare costs, documento de trabajo Nº 487, Banco Mundial, agosto de 1990. Véase también James Tybout y otros, "The effect of trade reforms on scale and technical efficiency: New evidence from Chile", Journal of International Economics (1991), vol. 31, págs. 231 a 250.

63. Véase UNCTAD, La apertura comercial en Chile: experiencias y perspectivas, publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: S.91.II.D.18), 1992.

64. Véase Roger Allan Boner, "Competition policy and institutions in reforming economies", en Claudio R. Frischtak (director), Regulatory policies and reform: A comparative perspective, Banco Mundial, diciembre de 1995, págs. 38 a 68.

65. Ibíd. Véase también Gray, op. cit.

66. Véase Shyam Khemani, "Interface between competition and trade policies", International Business Lawyer (1995), vol. 23, pág. 481.

67. Véase UNCTAD, World Investment Report 1997 - Transnational corporations, market structure and competition policy (publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.97.II.D.10).

68. Véase Porter, op. cit.

69. Véase Laura D'Andrea Tyson, Who's bashing whom? Trade conflict in high-technology industries, Instituto de Economía Internacional, Washington, D.C., 1992.

70. Ibíd.

71. Véase Edward Graham, Competition policies in the dynamic industrializing economies: The case of China, Korea and Chinese Taipei (mimeografiado), Centro de la OCDE para el Desarrollo, 1997.

72. Véase, por ejemplo, el asunto Olivetti/Canon, O.J. (L 52) 51 (1988).

73. Véase Comisión Europea, XII Report on Competition Policy, 1983, y XXI Report on Competition Policy, 1991. Véase también el asunto Synthetic Fibres, 1984 O.J., L.207/17 (1985); 1 C.M.L.R. 787.

74. Véanse General Motors Corporation, 103 F.T.C. 374 (1984) y General Motors Corporation, C-3132, 5 Trade Reg. Rep. (CCH) 23491 (F.T.C., 29 de octubre de 1993).

75. Véase Robert M. Feinberg, "Strategic and deterrent pricing responses to antitrust investigations", International Journal of Industrial Organization (1984), vol. 2, págs. 75 a 84.

76. Ibíd.

77. Véase Federal Trade Commission v. Staples Inc. and Office Depot Inc., 970 F. Supp. 1066.

78. Véase Robert M. Feinberg, "The effects of European competition policy on pricing and profit margins", Kyklos (1986), vol. 39, pág. 267.

79. Véase Robert M. Feinberg, "The enforcement and effects of European competition policy: Results of a survey of legal opinion", Journal of Common Market Studies (1985), vol. XXIII, pág. 373.

80. Véase R. W. Shaw y P. Simpson, "The persistence of monopoly: An investigation of the effectiveness of the United Kingdom Monopolies Commission", Journal of Industrial Economics (1986), vol XXXIV, pág. 355.

81. Información comunicada por la Junta de Control de los Monopolios del Pakistán.

82. Véase Martin Howe, "Competition policy and deregulation", en OCDE, Competition and economic development.

83. Véase Emanuel A. Cruz, Merger in the interisland shipping industry: Philippine experience (mimeografiado), Programa internacional de capacitación sobre política de la competencia, 4 a 8 de agosto de 1997, Instituto de Desarrollo de Corea y Comisión del Comercio Leal de Corea, Seúl.

84. Véase Charles F. Rule, Merger enforcement policy: Protecting the consumer - Remarks before the American Bar Association (mimeografiado), 9 de octubre de 1987; y Severin Borenstein, "The evolution of U.S. airline competition", Journal of Economic Perspectives (1992), vol. 6, págs. 45 a 74.

85. Véase Yves Kenfack, La politique de la concurrence dans les transports maritimes internationaux: Enjeux pour les pays en développement, informe de un consultor de la UNCTAD (de próxima publicación).

86. Véase H. K. Paranjape, Control in India of restrictive business practices UNCTAD (UNCTAD/ST/MD/20). Véase también Janusz A. Ordover, "Competition policy for natural monopolies in a developing market economy", Economics of Transition (1994), vol. 2, págs. 317 a 342.

87. Véase Robert D. Anderson y S. Dev Khosla, Competition policy as a dimension of economic policy: A comparative perspective, Occasional Paper N° 7, Industry Canada, mayo de 1995.

88. Como en América Latina; véase Malcolm D. Rowat, "Competition policy in Latin America: Legal and institutional issues", en Julio Faundez (comp.), Law and politics, Macmillan, Londres, 1997.

89. US v. General Electric Co. Et. Al., CCH 194-2 Trade Cases

90. Véase "A note of caution with respect to a WTO agenda on competition policy", discurso de Joel L. Klein, Fiscal General adjunto interino, Departamento de Justicia de los Estados Unidos ante el Instituto Real de Asuntos Internacionales, Chatham House, Londres, 18 de noviembre de 1996.

91. Véase UNCTAD, "Casos de prácticas comerciales restrictivas que tienen efectos en más de un país, en particular en los países en desarrollo y otros países, con conclusiones generales acerca de las cuestiones planteadas por estos casos" (TD/RBP/CONF.4/6); y Frédéric Jenny, "The interface between competition policy and trade, investment and economic development" (mimeografiado), documento presentado en el Programa internacional de capacitación sobre política de la competencia, Seúl, 4 a 8 de agosto de 1997.

92. Véase Comisión del Comercio Leal, Monopoly Regulation and Fair Trade in Korea, Seúl, 1991.

93. Véase Comisión de la Competencia, Rapport d'activité - Année 1996.

94. Véase OCDE, Competition and trade policies: Their interaction, París, 1984.

95. Véase Boner, op. cit.

96. Véase Organización Mundial del Comercio, Informe Anual, 1997, vol. I, pág. 84.

97. Recommendation of the Council for cooperation between Member countries in areas of potential conflict between competition and trade policies (C(86)65(Final)), 23 de octubre de 1986.

98. Véase OCDE, Competition and international trade: OECD instruments for cooperation, París, 1987.

99. Véase Leonid Bochyn, "Competition policy in the Russian Federation as a factor of integration into the world economy", (mimeografiado), Seminario sobre Políticas de la Competencia para una Economía Mundial Integrada, Oslo, 1995.

100. Véase Craig W. Conrath y Barry T. Freeman, "A response to "The effectiveness of proposed antitrust programs for developing countries"", North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation (1996), vol. 19, pág. 233.

101. Véase Annual Report on Activity of the Antimonopoly Office 1992, Varsovia, 1993.

102. Véase Oficina Antimonopolio, Competition law and policy in Poland (1990-1993), Varsovia, 1994.
