



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
26 de abril de 2023
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
Grupo Intergubernamental de Expertos
en Derecho y Política de la Competencia
21^{er} período de sesiones
Ginebra, 5 a 7 de julio de 2023
Tema 6 del programa provisional

Interacción entre la política de la competencia y la política industrial*

Resumen

El objetivo último de la política de la competencia y de la política industrial es el crecimiento económico y el desarrollo. Ambas políticas pueden ser complementarias o entrar en conflicto. Hoy en día, en vista de las nuevas expectativas respecto de las políticas de la competencia e industrial, es necesario revisar la relación entre ambas. Por ello, en esta nota se profundiza en la interacción entre las políticas de la competencia e industrial, teniendo en cuenta los cambios que se han producido en la economía en el último decenio, entre otros la digitalización, el desarrollo sostenible y la crisis económica mundial. Se ofrece una sinopsis de las situaciones tanto de sinergia como de conflicto entre la política de la competencia y la política industrial y, a continuación, se analiza la creciente necesidad de cooperación entre ambas en el contexto de los cambios de la coyuntura económica actual. Por último, se formulan recomendaciones de políticas para mejorar la interacción productiva entre la política de la competencia y la industrial.

* La mención de cualquier empresa o proceso autorizado no implica el respaldo de las Naciones Unidas.



I. Introducción

1. El objetivo último de la política de la competencia y de la política industrial es el crecimiento económico y el desarrollo. Sin embargo, dado que difieren en cuanto a los objetivos específicos, alcance y medios, se interrelacionan de distintas formas durante las fases de formulación y aplicación de las políticas. Ambas políticas pueden ser complementarias o entrar en conflicto.

2. Se entiende por políticas de la competencia aquellas políticas públicas destinadas a aumentar las presiones competitivas del mercado. Las políticas efectivas de defensa de la competencia pueden propiciar una mayor eficiencia de las empresas, aumentar la innovación y ampliar la variedad y la calidad de los productos ofrecidos al consumidor (TD/RBP/CONF.8/6). Los dos instrumentos principales de que dispone la política de la competencia son el derecho de la competencia y la defensa de la competencia (TD/B/C.I/CLP/3). El derecho de la competencia prohíbe las actividades contrarias a la libre competencia en las esferas privada y pública, incluidos los acuerdos contrarios a la libre competencia, el abuso de posición dominante y las fusiones anticompetitivas. La defensa de la competencia se refiere a las herramientas que promueven el uso de medios favorables a la competencia y el cumplimiento voluntario en las esferas privadas.

3. Por otra parte, aunque la definición de política industrial varía de un estudio a otro, se considera que es aquella que ayuda a un país a alcanzar sus objetivos estratégicos mejorando las capacidades productivas nacionales y la competitividad internacional¹. Antes se consideraba simplemente que la política industrial tenía objetivos a corto plazo, como favorecer el empleo, potenciar los beneficios del comercio internacional y la igualdad de ingresos, y alcanzar unos objetivos de desarrollo industrial a largo plazo². Sin embargo, las políticas industriales modernas abarcan cada vez más temas nuevos e incluyen objetivos que van más allá del desarrollo industrial convencional, como la modernización de las cadenas de valor mundiales, el desarrollo de la economía del conocimiento, el fortalecimiento de los sectores vinculados al desarrollo sostenible y el posicionamiento competitivo para la nueva revolución industrial³.

4. La política industrial del siglo XX se consideraba una política de desarrollo selectivo, y era criticada principalmente porque la intervención estatal en la industria no contribuía al desarrollo económico⁴. En cambio, en el siglo XXI, la política industrial va más allá del simple desarrollo industrial y se marca objetivos de políticas más diversos, como dar respuesta a la rápida reorganización industrial provocada por el desarrollo de la tecnología digital, atender los llamamientos en favor del desarrollo sostenible y dar respuesta a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). También se debate que las políticas de la competencia pueden servir de complemento a otras políticas públicas dadas las exigencias del nuevo entorno económico, como el crecimiento y el desarrollo sostenibles e inclusivos (TD/RBP/CONF.8/6). A medida que van surgiendo nuevas demandas normativas de las políticas de la competencia e industriales, es necesario revisar la relación entre ambas políticas, que también interactúan con el desarrollo económico.

5. La secretaría de la UNCTAD preparó un documento de antecedentes titulado “Relación entre la política de la competencia y la política industrial en la promoción del desarrollo económico” (TD/B/C.I/CLP/3) para el décimo período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia, celebrado en 2009. El documento contenía un resumen del enfoque de los organismos reguladores de la competencia respecto a las prácticas anticompetitivas, las fusiones, las exclusiones y exenciones que entrañan consideraciones de política industrial, así como la función de la

¹ UNCTAD, 2018, *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta. E.18.II.D.4, Nueva York y Ginebra).

² Brooks DH, 2007, *Industrial and competition policy: Conflict or complementarity?*, ADBI Research Policy Brief No. 24.

³ UNCTAD, 2018.

⁴ UNCTAD, 2021, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2021. De la recuperación a la resiliencia: la dimensión del desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.22.II.D.1, Ginebra).

defensa de la competencia. También se examinaron las sinergias y los conflictos entre ambas políticas, teniendo en cuenta la situación económica de aquel momento.

6. Partiendo de trabajos anteriores de la UNCTAD, en el presente documento se profundiza en la interacción entre las políticas de la competencia e industriales, reflejando los cambios que ha experimentado la economía en el último decenio, como la digitalización, el desarrollo sostenible y la crisis económica mundial.

7. Los capítulos están organizados de la siguiente manera: el capítulo II se centra en algunos puntos de sinergias y tensiones de las políticas de la competencia e industriales. En el capítulo III, el debate se contextualiza en los cambios de la coyuntura económica actual. En el capítulo IV, se formulan recomendaciones en materia de políticas para mejorar la interacción productiva entre las políticas de la competencia e industriales.

II. Sinergias y tensiones

A. Generalidades

8. En el pasado, cuando la política industrial era principalmente un método de desarrollo industrial selectivo, había casos en que la política industrial y la política de la competencia parecían entrar en conflicto (TD/B/C.I/CLP/3). Tras la Segunda Guerra Mundial, muchos países en desarrollo pusieron en marcha políticas industriales para promover sus propias industrias. En particular, la experiencia de los países de Asia Oriental a finales del siglo XX demostró que la política industrial puede contribuir al desarrollo económico. La política industrial de Asia Oriental tenía como objetivo fomentar industrias competitivas en el plano internacional mediante el desarrollo selectivo de capacidades intensivas en capital y tecnología (TD/RBP/CONF.8/6). En un estudio de 1993, el Banco Mundial concluyó que las intervenciones selectivas podían contribuir al crecimiento en algunas economías si se cumplían varias condiciones⁵. En un informe de la UNCTAD de 1998, se afirmaba que algunos factores que habían contribuido al éxito de las políticas de industria eran la maestría tecnológica y la capacidad institucional y administrativa (TD/B/COM.2/EM/10/REV.1). Sin embargo, en ocasiones, las políticas industriales de intervenciones selectivas restringían la competencia del mercado limitando la producción o el número de empresas en el mercado (TD/RBP/CONF.8/6).

9. Desde la década de 1980, la liberalización del comercio y la apertura de los mercados han cambiado el entorno de los mercados mundiales, y muchos países han orientado sus políticas a impulsar la productividad fomentando la competencia en el sector privado. En este sentido, la política de la competencia no es ajena a la política industrial, sino que desempeña un papel importante en ella. En la actualidad existe un consenso mundial en torno a la idea de que la política de la competencia es indispensable para lograr crecimiento económico y prosperidad. El número de jurisdicciones que cuentan con derecho de la competencia ha registrado un aumento extraordinario, pasando de 12 en 1970 a unas 140 en la actualidad⁶.

10. En el siglo XXI se está produciendo un cambio en la política industrial, que ya no se limita a promover industrias concretas, sino que también persigue objetivos más generales. En los últimos años, la pandemia de COVID-19 ha amenazado la economía mundial y ha servido de recordatorio de que hacen falta esas nuevas políticas industriales. Además, la pandemia ha provocado diversos efectos adversos en la economía mundial, como disrupciones de la cadena de suministro, la suspensión del transporte internacional y la contracción del sector servicios. De ahí que los Gobiernos hayan asumido un papel activo no solo para reducir los daños económicos a corto plazo de la pandemia, sino también para alentar una recuperación fuerte, sostenible e inclusiva a largo plazo (TD/B/C.I/CLP/58). Esta tendencia puede observarse también en la expansión de los subsidios y ayudas que conceden

⁵ Banco Mundial, 1993, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, vol. 1, Oxford University Press, Oxford.

⁶ Véase Estados Unidos de América, Comisión Federal de Comercio, <https://www.ftc.gov/policy/international/competition-consumer-protection-agencies-worldwide> (consultado el 24 de abril de 2023).

los Gobiernos para apoyar a las empresas de todos los sectores de diversas formas, como donaciones, préstamos subvencionados y ventajas fiscales, con el fin de mitigar el impacto de la pandemia⁷. Por ejemplo, el Gobierno de Bangladesh concedió 8.500 millones de dólares de los Estados Unidos en préstamos subvencionados a pequeñas y medianas empresas; el Gobierno de El Salvador destinó 500 millones de dólares a préstamos a interés bajo y subvenciones salariales para pequeñas y medianas empresas; y el Gobierno de Kazajstán concedió 920 millones de dólares de financiación en condiciones favorables a empresas locales⁸. Algunos Gobiernos están estudiando políticas industriales para dar respuesta a los cambios en la estructura económica, como la economía digital y el desarrollo sostenible⁹.

11. Cuando las políticas de la competencia e industrial se complementan, generan sinergias que ayudan a alcanzar los nuevos objetivos que exigen los cambios del entorno económico mundial, a mejorar la credibilidad del Gobierno y a usar de forma eficiente los limitados recursos públicos, pero a veces la relación entre estas políticas no está exenta de tensiones. Para que las políticas de la competencia e industriales funcionen de manera positiva es importante que las autoridades encargadas de aplicarlas tengan un sistema de cooperación. La pandemia de COVID-19 ha dejado patente la necesidad de dicha cooperación. En un informe de la UNCTAD de 2022 se recomendaba que los organismos reguladores de la competencia y los encargados de supervisar a las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYME) colaboraran para superar la crisis que provocó la pandemia en las MIPYME¹⁰. En este capítulo se examinan ejemplos de herramientas que facilitan una cooperación eficaz entre la política de la competencia y la política industrial en las tres esferas principales de aplicación del derecho de la competencia, y se explora un modelo de interacción deseable.

B. Marcos de interacción entre la política de la competencia y la política industrial

1. La política de la competencia como política industrial

12. La política de la competencia incide de manera directa e indirecta en la política industrial, ya que el proceso de competencia y la eficiencia del mercado que promueve son esenciales no solo para el desarrollo industrial, sino que a menudo también contribuyen a alcanzar los demás valores de las políticas industriales. A principios de 2023, la Comisión de Comercio Leal de Corea, organismo regulador de la competencia de la República de Corea, descubrió y sancionó carteles de fabricantes de automóviles que se confabularon con respecto a las emisiones contaminantes¹¹. La Comisión Europea también multó a varios fabricantes de automóviles por prácticas restrictivas de la competencia similares en cuanto a la limpieza de emisiones¹². Estas medidas de aplicación de la ley son relevantes tanto para el desarrollo sostenible como para la competencia. Hacer cumplir la normativa de competencia también proporciona directrices en diversas esferas de la economía digital, como los macrodatos, la información personal y la publicidad en línea¹³.

⁷ Véase https://dataviz.worldbank.org/views/AID-COVID19/Overview?%3Aembed=y&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y&%3Adisplay_count=n&%3AshowAppBanner=false&%3Aorigin=viz_share_link&%3AshowVizHome=n.

⁸ *Ibid.*

⁹ Los Estados Unidos decidieron subvencionar el sector de semiconductores, y la Comisión Europea suavizó la normativa sobre subvenciones para los sectores relacionados con el desarrollo sostenible. Véase los Estados Unidos, Departamento de Comercio, 2023, [Biden–Harris Administration launches first CHIPS for America funding opportunity](#), 28 de febrero, y Comisión Europea, 2023, [State aid: Commission adopts Temporary Crisis and Transition Framework to further support transition towards net-zero economy](#), 9 de marzo.

¹⁰ UNCTAD, 2021, *The COVID-19 Pandemic Impact on Microenterprises and Small and Medium-Sized Enterprises* (publicación de las Naciones Unidas, Ginebra).

¹¹ Véase <https://www.ftc.go.kr/www/selectReportUserView.do?key=10&rptype=1>.

¹² Véase https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3581.

¹³ Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2022, *OECD Handbook on Competition Policy in the Digital Age*.

13. A veces, flexibilizar la aplicación del derecho de la competencia tiene repercusiones para la política industrial. Por ejemplo, en el caso de las MIPYME, al hacer cumplir el derecho de la competencia, los acuerdos de “puerto seguro”¹⁴ apoyan a las MIPYME reduciendo el grado de escrutinio con respecto a sus actividades. Las autoridades encargadas de la competencia de Malasia han puesto en marcha una política de puerto seguro que presupone que los acuerdos o las conductas de las MIPYME cuya cuota de mercado sea inferior al 20 % no afectan a la competencia en el mercado, a menos que se trate de carteles destacados. Este tipo de exención se utiliza a veces para superar una crisis. La Comisión de la Competencia de Sudáfrica concedió exenciones por categorías a los acuerdos horizontales y verticales de empresas de los sectores de atención de la salud, inmobiliario minorista y bancario, excluidos los precios, durante el período de la COVID-19¹⁵.

2. La defensa de la competencia en otras políticas públicas

14. Los organismos reguladores de la competencia que se pronuncian sobre otras políticas públicas desempeñan un papel importante en la interacción entre las políticas de la competencia e industrial. La política de la competencia puede servir de contrapeso de la política industrial, que puede frenar el desarrollo a largo plazo del mercado al centrarse en los intereses a corto plazo de las partes interesadas. Según el principio de “neutralidad de la competencia”, las actividades públicas no deberían distorsionar la competencia en el mercado. En 2021, la OCDE hizo pública una recomendación referida a la neutralidad de la competencia¹⁶. Para que estas funciones se desarrollen correctamente, los organismos reguladores de la competencia tienen que organizar actividades de defensa de la competencia. En la República de Corea, el derecho de la competencia exige que los ministerios consulten con la autoridad encargada de la competencia (Comisión de Comercio Leal de Corea) a la hora de revisar las normativas que limitan la competencia en el mercado¹⁷. A veces la defensa de la competencia tiene que ver con la concesión de subsidios; por ejemplo, el derecho de la competencia de la Unión Europea prohíbe las ayudas proporcionadas por los Estados miembros que falseen o amenacen falsear la competencia, con algunas excepciones que pueden considerarse compatibles con el mercado interior¹⁸. Por otra parte, los Estados Unidos han debatido recientemente unas leyes destinadas a reforzar la vigilancia de las subvenciones extranjeras en los exámenes de fusiones, lo que tiene repercusiones para la política industrial, ya que se propone evitar que el mercado nacional se vea perturbado por los subsidios extranjeros. La Ley de Modernización de las Comisiones de Registro de Fusiones (Merger Filing Fee Modernization Act) de 2022, que se está debatiendo en el Congreso de los Estados Unidos, exige que las empresas que se vayan a fusionar en los Estados Unidos faciliten a los organismos reguladores de la competencia información sobre los subsidios pagados por Gobiernos extranjeros¹⁹.

3. Cooperación con los organismos reguladores de la competencia y los ministerios de industria

15. En ocasiones, los organismos reguladores de la competencia tratan de cooperar con otros organismos estatales para hacer cumplir la ley, y esta cooperación también puede verse como una interacción entre las políticas de la competencia e industrial. Los organismos reguladores de la competencia pueden disponer de procedimientos de consulta con las autoridades competentes en cuestiones de competencia en un ámbito determinado, y esos

¹⁴ La expresión “puerto seguro” se refiere a los mecanismos que dificultan establecer la responsabilidad por determinadas prácticas empresariales, y puede abarcar supuestos legales, conceptos jurídicos, valoraciones probatorias, etc. Véase OCDE, 2017, [Safe harbours and legal presumptions in competition law: Background note by the secretariat](#), DAF/COMP(2017)9.

¹⁵ South Africa, Competition Commission, 2021, [Impact assessment report on the impact of COVID-19 block exemptions and Commission's enforcement during the pandemic](#).

¹⁶ Véase <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462> (consultado el 24 de abril de 2023).

¹⁷ Véase <https://www.ftc.go.kr/eng/contents.do?key=503> (consultado el 24 de abril de 2023).

¹⁸ Véase *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2012, [Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#), art. 107 (C 326/51).

¹⁹ OCDE, 2022a, [Subsidies, Competition and Trade](#), OECD Competition Policy Round-table Background Note.

procedimientos de consulta pueden servir para utilizar los conocimientos especializados de los ministerios de industria y hacer cumplir la ley de forma más coherente entre los organismos públicos. La Comisión de la Competencia de Filipinas debe escuchar las opiniones de otros organismos cuando la autoridad reguladora del sector haya expresado inquietud²⁰. La Comisión de la Competencia de Sudáfrica firmó un memorando de acuerdo (2004) con el Regulador Nacional de la Energía de Sudáfrica para la cooperación, según el cual ambas autoridades pueden consultarse mutuamente acerca de las denuncias que reciban²¹.

16. Intercambiar información puede ser otro método de cooperación entre un organismo regulador de la competencia y un ministerio de industria. La autoridad encargada de la competencia en Kenya ha firmado memorandos de entendimiento con varios organismos industriales, entre ellos los de sectores de las comunicaciones, los seguros y la energía. Según los memorandos de entendimiento, los organismos pueden compartir información confidencial, sobre todo cuando llevan a cabo investigaciones, para ahorrar tiempo y para que las decisiones se sustenten en datos verificables²². La Comisión de la Competencia de Malasia y otros nueve organismos industriales sectoriales, entre ellos los de telecomunicaciones, transporte terrestre, finanzas y energía, crearon un comité en 2012 para debatir diversas cuestiones que afectaban a la competencia en los mercados de distintos sectores²³.

C. Tensiones entre la política de la competencia y las políticas industriales

17. La cooperación entre las políticas de la competencia e industriales no siempre es fluida. En primer lugar, aunque las políticas compartan una finalidad general, puede que no den prioridad a los mismos objetivos. Las políticas de la competencia suelen tener por objeto fomentar la competencia en el mercado, mientras que las políticas industriales suelen perseguir diversos objetivos de interés público, como construir las infraestructuras necesarias para la industria, mantener un suministro adecuado y estabilizar el empleo. En segundo lugar, quienes hacen cumplir la política de la competencia suelen ser los organismos reguladores de la competencia, mientras que en el caso de la política industrial, esa tarea recae en los ministerios de industria. Este reparto de funciones implica que puede haber solapamiento de jurisdicciones al gestionar una cuestión, lo que puede dar lugar a decisiones contradictorias. En Túnez, el organismo regulador de la competencia y la autoridad de telecomunicaciones llevaron a cabo una doble investigación del mismo caso en 2012. En 2015 ambas autoridades firmaron un memorando de entendimiento para evitar conflictos de jurisdicción²⁴. En tercer lugar, existe una diferencia en los métodos que utiliza cada autoridad para aplicar las políticas. Los ministerios de industria suelen apoyar a los agentes del mercado con subsidios o ventajas fiscales, mientras que las autoridades encargadas de la competencia supervisan y sancionan las conductas de los agentes del mercado contrarias a la competencia. Por ello, los ministerios de industria suelen mantener relaciones de cooperación con los agentes del mercado en cada esfera, mientras que las relaciones con las autoridades encargadas de la competencia suelen ser tensas. En Costa Rica, se revocó una directriz de la Tesorería Nacional que favorecía a las empresas públicas en la contratación pública tras las iniciativas de promoción de la Comisión para Promover la Competencia²⁵.

18. En los países en desarrollo, los organismos reguladores de la competencia suelen estar más expuestos a estos problemas, ya que afrontan dificultades para hacer cumplir las leyes de competencia y disponen de menos recursos para defender la competencia. Según una investigación de 2019 de la Red Internacional de Competencia, el 63 % de las autoridades de reciente creación (como máximo 15 años) encontraron dificultades para aplicar las políticas

²⁰ Filipinas, *Ley de Competencia de Filipinas*, art. 32.

²¹ Puede consultarse en <https://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2021/06/Signed-Memorandum-of-Agreement-Between-NERSA-and-CCSA.pdf>.

²² Véase Autoridad de la Competencia de Kenya, 2020, *Ushandani*, número 5, boletín semestral.

²³ Comisión de la Competencia de Malasia, 2019, *Annual Report*.

²⁴ OECD, 2022b, *OECD Peer Reviews of Competition Law and Policy: Tunisia*.

²⁵ OCDE (2020), *Costa Rica: Evaluación del derecho y política de la competencia 2020*.

de fomento de la competencia dentro de un Gobierno que obstaculiza la correcta aplicación de la política de la competencia²⁶. La autoridad de competencia de Colombia planteó la cuestión de que otras agencias estatales desconocían y pasaban por alto los procedimientos legales obligatorios de defensa de la competencia. El organismo regulador de la competencia de Ucrania consideró que el hecho de que otros organismos públicos no entendieran la función de la autoridad encargada de la competencia podría tener efectos negativos en las actividades de promoción de la competencia en el mercado²⁷.

D. Cooperación en casos de aplicación de la ley

1. Control de las fusiones

19. El control de las fusiones es un aspecto importante de la política de la competencia, que tiene por objetivo evitar fusiones y adquisiciones contrarias a la libre competencia. En muchos países en desarrollo, la política industrial alienta a veces la integración de industrias y sectores para hacerlos más competitivos en el plano internacional. En ocasiones, esto puede dar lugar a fusiones y adquisiciones susceptibles de reducir la competencia en el mercado y tener efectos anticompetitivos. La política de la competencia y la política industrial pueden interactuar de dos maneras. Primero, las políticas de la competencia pueden ayudar a evitar las consecuencias anticompetitivas de las fusiones y adquisiciones exigiendo a las empresas que se deshagan de activos o adopten otras medidas correctivas para preservar la competencia. Por otra parte, las políticas industriales pueden incentivar la fusión e integración de las empresas para lograr economías de escala y hacer que una industria resulte competitiva a escala internacional.

20. Con respecto al control de las fusiones, la interacción entre las políticas de la competencia e industriales puede dar lugar tanto a sinergias como a tensiones. La política de defensa de la competencia puede impedir que las fusiones y adquisiciones tengan consecuencias anticompetitivas, mientras que las políticas industriales pueden incentivar a las empresas a fusionarse y consolidarse para alcanzar sus objetivos (véase el recuadro)²⁸.

Ejemplos de control de las fusiones

Al examinar una fusión, el organismo regulador de la competencia puede considerar a la vez los factores de la política industrial. En tal caso, las opiniones de las autoridades industriales suelen tenerse en cuenta en el proceso de examen de la fusión. En 2021, el organismo regulador de la competencia de Chile aprobó incondicionalmente la concentración de la empresa de energía eléctrica, considerando que la normativa sobre el sector eléctrico ya había restringido la formación de una posición dominante en el mercado^a. La Ley de Competencia de Namibia, promulgada en 2003, confirió al organismo regulador nacional la autoridad para llevar a cabo revisiones de fusiones, lo que supondría negociar con las autoridades de la industria, en quienes recaía la autoridad de revisar fusiones anteriormente. Según el memorando de acuerdo firmado por el organismo regulador de la competencia de Namibia y el Banco de Namibia, a quien correspondía antes la autoridad para revisar las fusiones de bancos, las revisiones de fusiones relacionadas con la competencia son potestad de los organismos reguladores de la competencia, y deberán consultar con los bancos namibios para llegar a una conclusión^b.

En algunos casos, las autoridades encargadas de la competencia y las de la industria estudian simultáneamente la fusión y pueden llegar a distintas conclusiones en función de los objetivos de sus respectivas políticas. En el Brasil, el organismo regulador de la competencia autorizó la fusión entre la mayor empresa ferroviaria del país y una empresa de logística, siempre que se aplicaran medidas correctivas de comportamiento, como establecer normas

²⁶ International Competition Network, 2019, *Lessons to be Learnt from the Experience of Young Competition Agencies: An update to the 2006 Report*.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ En algunas jurisdicciones, como España, Francia y Alemania, los Gobiernos pueden intervenir excepcionalmente en procedimientos de control de las fusiones en defensa de intereses públicos ajenos a la competencia. Véase OCDE, 2017.

de precios y restringir el intercambio de información sensible, a pesar de que la autoridad de transporte ya había autorizado la operación sin imponer condiciones^c.

Hay casos de países en desarrollo en que no se ha llegado a una conclusión clara sobre la jurisdicción del examen de fusiones entre las autoridades encargadas de la política industrial, que antes examinaban las fusiones, y el organismo regulador de la competencia de reciente creación. En Bangladesh, la autoridad reguladora de las telecomunicaciones examinó la fusión entre dos operadores de telecomunicaciones en 2016. Los representantes de la autoridad reguladora de las telecomunicaciones entienden que la autoridad es el principal organismo responsable de la promoción de la competencia en el sector de las telecomunicaciones; por su parte, el organismo regulador de la competencia de Bangladesh considera estar autorizado, con arreglo al derecho de la competencia, a aprobar o desaprobar fusiones en el sector de las telecomunicaciones^d. También en el caso del Brasil, el organismo regulador de la competencia y el Banco Central de Brasil firmaron un memorando de entendimiento en 2018 para resolver la ambigüedad en torno a la autoridad de examen de fusiones entre entidades financieras^e.

^a Puede consultarse en <https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2022/03/Resolucion-F255-2020.pdf>.

^b Véase Namibia, Namibian Competition Commission, 2012, Notice in terms of section 67(3) of the Competition Act, 2003 (Act No. 2 of 2003), Government Gazette, [memorandum of agreement](#).

^c Brasil, Consejo Administrativo de Defensa Económica, 2015, [expediente de fusión núm. 08700.005719/2014-65](#).

^d UNCTAD, 2022, *Voluntary Peer Review of Competition Law and Policy: Bangladesh* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta. E.22.II.D.32, Ginebra).

^e Véase OCDE, 2022c, [Interactions between competition authorities and sector regulators: Background note by the secretariat](#), DAF/COMP/GF(2022)4.

2. Prohibición de conductas anticompetitivas

21. Además de examinar las fusiones, las autoridades pueden iniciar investigaciones o normativas destinadas a prevenir conductas anticompetitivas. En este sentido, cuando un organismo regulador de la competencia hace cumplir la ley que reprime las conductas anticompetitivas puede afectar al establecimiento de políticas de las agencias industriales y viceversa. Sin embargo, para generar sinergias entre la política de la competencia y la industrial, es necesario preparar procedimientos de cooperación entre las autoridades a través de reglamentos o memorandos de entendimiento, como se ha señalado antes.

22. En los países en desarrollo, las iniciativas que ponen en marcha los organismos reguladores para promover la competencia en el mercado pueden desempeñar un papel más importante. Antes de que un mercado haya madurado lo suficiente para alcanzar cierto tamaño, un número reducido de empresas suele formar un monopolio u oligopolio. Puede que las autoridades industriales, que mantienen estrechas relaciones con los agentes del sector en cuestión, no se tomen en serio este problema aunque se den prácticas anticompetitivas en ese mercado. En tales casos, la aplicación adecuada de la ley por parte de los organismos reguladores de la competencia puede mejorar la competencia en el mercado y contribuir al buen funcionamiento de la industria.

23. En algunos casos, hacer cumplir la ley a raíz de infracciones del derecho de la competencia ha propiciado la mejora de las políticas industriales en esferas conexas. La autoridad encargada de la competencia de Hungría decidió que la práctica de las instituciones financieras húngaras de fijar uniformemente el monto de las tasas de intercambio utilizadas en las transacciones efectuadas con tarjetas Visa y Mastercard infringía la ley de competencia. Aunque los tribunales anulaban esta decisión, los reguladores financieros húngaros prepararon un proyecto de ley, en cuya elaboración consultaron al organismo regulador de la competencia de Hungría, y el Parlamento húngaro aprobó el proyecto de ley²⁹.

24. Por otra parte, los organismos reguladores de la competencia están facultados para reconocer conductas que vulneran la normativa de las autoridades industriales y sancionarlas

²⁹ OCDE, 2021a, [Competition enforcement and regulatory alternatives: Note by Hungary](#).

con arreglo al derecho de la competencia. En Colombia, una empresa de telecomunicaciones incumplió una decisión del organismo regulador de las comunicaciones que prohibía a los proveedores de servicios de comunicaciones bloquear o restringir el uso de equipos terminales en otras redes que no fueran suyas. Dado que la empresa tenía una posición dominante en el mercado de voz saliente móvil, el organismo regulador de la competencia de Colombia concluyó que la conducta de la empresa de telecomunicaciones constituía abuso de posición dominante³⁰.

III. Mayor necesidad de cooperación

25. Como se explica en el capítulo II, la relación entre las políticas de la competencia e industriales genera sinergias y tensiones. Al conformar y ajustar ambas políticas a los cambios y las tendencias recientes de la economía —como la digitalización, el desarrollo sostenible, el impacto de la COVID-19 y las crisis económicas— es posible que también estén cambiando la relación y la interacción entre la política de la competencia y la política industrial. A su vez, estos elementos están interconectados; la pandemia de COVID-19 ha acelerado la digitalización de los mercados y la desaceleración de la economía mundial. Algunos Estados miembros sostienen que la forma más eficiente de responder a esas tendencias es una competencia eficaz y, por lo tanto, no han modificado los principios de sus políticas de competencia mientras se aplicaban medidas económicas temporales o adaptadas a sectores especialmente afectados. Por ejemplo, el Gobierno de los Estados Unidos promulgó un decreto en 2021³¹ en que se aclaraba la función crucial de la competencia. Se instaba a todas las autoridades públicas a colaborar para fomentar la competencia y crear mercados más competitivos en diversos sectores, como la agricultura, la información, la atención de la salud y las telecomunicaciones. Al mismo tiempo, a otros Estados miembros les ha costado aliviar las tensiones y lograr un equilibrio entre la política de la competencia y la política industrial en el contexto de estos cambios recientes.

26. De hecho, las políticas industriales establecen estrategias dirigidas a desarrollar y reforzar determinados sectores, por ejemplo, desarrollar el sector de las tecnologías de la información para avanzar en la transición digital y en la innovación nacionales³² y financiar la investigación y el desarrollo en esferas específicas, como el sector energético, para promover las energías renovables. Los Gobiernos también deben responder a las crisis económicas creando y manteniendo puestos de trabajo en los sectores más afectados³³. También regulan y erigen barreras a las importaciones para proteger a las empresas nacionales³⁴ o incluso crean líderes nacionales (regionales) para mantener la competitividad

³⁰ OCDE, 2021b, *Competition enforcement and regulatory alternatives: Note by Colombia*.

³¹ Estados Unidos, 2021, *Executive Order on Promoting Competition in the American Economy*.

³² En la Unión Europea, una de las prioridades políticas para 2019-2024 es la estrategia digital titulada “A Europe fit for the digital age”. En la comunicación de la Comisión Europea titulada “Investing in a smart, innovative and sustainable industry: A renewed [European Union] industrial policy strategy” se definieron las nuevas prioridades de la política industrial: digitalización, economía hipocarbónica y circular, inversiones para la industria del futuro, innovación y dimensión internacional. Austria aspira a alcanzar el objetivo de emisiones cero para 2040 apoyando nuevas formas de producción y aumentando la eficiencia energética, y también mediante la protección del medio ambiente y la investigación; el Gobierno ha concedido subvenciones ingentes para que la industria sea más ecológica (véase, por ejemplo, <https://renewablesnow.com/news/austria-passes-eur-300m-subsidy-budget-for-green-energy-780126/> y <https://www.ft.com/content/007942a9-a55f-4d0c-b59a-d5a12a685e6d>). En cuanto a otras regiones, el Japón subrayó la “inversión selectiva en ciencia, tecnología e innovación” y la “inversión en la transformación verde y la transformación digital” en el *plan de acción del país para 2022*. En Malasia, la *Política Nacional de la Cuarta Revolución Industrial* también se propone reforzar el avance tecnológico centrándose en sectores clave.

³³ Los Gobiernos de todo el mundo adoptaron medidas para hacer frente al impacto económico de la pandemia de COVID-19 y otras perturbaciones externas; así, en el marco del plan de recuperación para Europa está previsto gastar 806.900 millones de euros (véase https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_es).

³⁴ En el Paraguay, por ejemplo, se favorece a la industria nacional mediante exenciones fiscales, precios reducidos para la electricidad y restricciones a las importaciones. La contratación pública es otra forma de proteger la industria nacional; se exige (mediante la Ley núm. 4838/2012 y el Decreto

nacional frente a las empresas extranjeras. Esta tendencia se observa no solo en los países desarrollados, sino también en los países en desarrollo; muchos Gobiernos han puesto en marcha subvenciones y ayudas estatales ante la pandemia de COVID-19³⁵. El apoyo puede adoptar diversas formas, como marcos regulatorios, que comprenden la legislación, exenciones y subvenciones, pero también está presente en la fase de aplicación de estas políticas. Por ejemplo, el Brasil concedió préstamos subvencionados a sectores específicos como la agricultura, la alimentación y el turismo, y ventajas fiscales a las MIPYME. Sudáfrica también ofreció préstamos subvencionados a las MIPYME del sector de la salud, y la India subvencionó los salarios de MIPYME. En Türkiye, se concedió al sector del transporte aéreo una reducción de las tasas por servicios aeroportuarios y licencias.

27. Las autoridades encargadas de la competencia han procurado reducir al mínimo los efectos negativos sobre la competencia derivados de las políticas industriales. Participan en las consultas sobre los procesos de elaboración de políticas de sus Gobiernos, se coordinan y colaboran estrechamente con los reguladores del sector, proporcionan asesoramiento y formulan recomendaciones a sus Gobiernos desde el punto de vista de la competencia, ya sea dentro de un marco fijo de formulación de políticas o de forma voluntaria. Algunos Estados miembros disponen de mecanismos que permiten a los organismos reguladores realizar evaluaciones de la competencia o del impacto sobre la competencia de las actividades de las autoridades reguladoras.

28. En el contexto de las tendencias económicas actuales, (re)surge el debate sobre el papel de la política de la competencia y la política industrial y su interacción. En este capítulo se recogen esos cambios particulares, haciendo referencia a ejemplos concretos de Gobiernos de todo el mundo.

A. Digitalización³⁶

29. La transformación digital es una de las esferas prioritarias de las políticas nacionales que fijan los Gobiernos para promover el crecimiento económico, fomentar la innovación y alcanzar la “Industria 4.0”. A través de medidas legislativas y subvenciones, los Gobiernos dan apoyo a los sectores pertinentes, como las tecnologías de la información y las comunicaciones, la electrónica y la mecatrónica. En principio, la legislación y la política de defensa de la competencia están en consonancia con esos objetivos, e incluso pueden ser decisivos para su consecución; sin embargo, el trato de favor de los Gobiernos a determinadas empresas o sectores puede obstaculizar la aplicación de unas reglas de juego equitativas en los mercados o aumentar la concentración de poder de mercado, lo que puede conducir al abuso de posición dominante en los mercados digitales. Por lo tanto, los organismos reguladores de la competencia deben participar en el proceso de elaboración de la política digital, evaluando su posible impacto en la competencia proporcionando dictámenes y recomendaciones.

30. Los organismos reguladores de la competencia se dedican a estudiar la política de la competencia y a aplicar la ley en los sectores digitales. Estudian las leyes, los reglamentos e instrumentos apropiados para encauzar esas preocupaciones. Algunos organismos reguladores también reconocen que hay que lograr el equilibrio entre la política de la competencia y la aplicación de la ley para que no frenen la innovación y la inversión en la economía digital.

31. En los últimos años, algunas jurisdicciones han introducido nuevas normativas o han modificado sus leyes en materia de competencia para encauzar mejor las inquietudes relativas

núm. 4929/2016) determinado porcentaje o incluso la exclusividad absoluta para los productos fabricados en el país y las licitaciones de la industria nacional. Especialmente durante la pandemia de COVID-19, el margen de preferencia en favor de los productos locales aumentó del 20 % al 40 %.

³⁵ Véase, por ejemplo, [World Bank tracker of subsidies and State aid to mitigate COVID-19 effects](#) (consultado el 25 de abril de 2023).

³⁶ Véase “Las leyes, políticas y normativas de defensa de la competencia en la era digital” (TD/B/C.I/CLP/57) para consultar más ejemplos sobre las iniciativas que han emprendido los organismos reguladores de la competencia para resolver los problemas de competencia que plantean las plataformas digitales.

a la competencia en la economía digital. La Ley de Mercados Digitales de la Unión Europea es uno de los ejemplos más destacados de regulación *ex ante* de las plataformas digitales. Permite una aplicación centrada en los problemas más evidentes y destacados que surgen en el sector digital con respecto a las grandes plataformas en línea. El Japón promulgó la Ley de Mejora de la Transparencia y la Equidad de las Plataformas Digitales³⁷, para mejorar la transparencia y la equidad de las transacciones, señalando que las normativas no debían interferir con la innovación digital.

32. Estas nuevas normativas entrañan la cooperación entre las autoridades encargadas de la competencia y las autoridades industriales con miras a fomentar la innovación digital, ya que algunos factores que se tienen en cuenta al elaborar políticas pueden ir más allá de las atribuciones de un organismo regulador de la competencia. En la elaboración y aplicación de la Ley de Mercados Digitales intervinieron, además del departamento de la competencia, las esferas de mercados interiores, industria, iniciativa empresarial y MIPYME, redes de comunicación y tecnología. En el Japón, el proceso de redacción de la Ley de Mejora de la Transparencia y la Equidad de las Plataformas Digitales fue dirigido por el Gabinete en colaboración con la Comisión de Comercio y Competencia del Japón, el Ministerio de Economía, Comercio e Industria y el Ministerio de Asuntos Internos y Comunicaciones. La Ley dispone expresamente que “deberá aplicarse a fin de que los proveedores de plataformas digitales puedan ejercitar plenamente su originalidad e ingenio, manteniendo en el mínimo necesario la implicación del Estado y otras regulaciones”. En Alemania se modificó la ley de competencia, y el proyecto de modificación fue preparado por el Ministerio Federal de Asuntos Económicos y Energía en consulta con la Oficina Federal de Carteles. En la India, se preparará un proyecto de ley sobre competencia digital para regular *ex ante* el mercado digital, de acuerdo con las recomendaciones³⁸ de los comités interministeriales del Gobierno y en consulta con ellos³⁹.

33. Al mismo tiempo, muchas autoridades encargadas de la competencia han publicado declaraciones y directrices⁴⁰ para aclarar sus enfoques con respecto a las conductas anticompetitivas de las plataformas digitales, con el objetivo de alcanzar el equilibrio entre fomentar la innovación y promover la competencia en los mercados digitales. En esos documentos se trazaba una línea divisoria entre las prácticas empresariales aceptables y las inaceptables y se proporcionaba seguridad jurídica a las empresas.

34. Se requiere una estrecha cooperación entre las autoridades de competencia y las industriales, no solo desde el punto de vista de la elaboración de políticas, sino también de los conocimientos técnicos; por lo general, los organismos reguladores de la competencia no suelen disponer de los conocimientos tecnológicos necesarios acerca de servicios digitales. Si conocieran mejor la tecnología estarían en mejores condiciones de aplicar la legislación en materia de competencia y afrontar el mundo digital. La autoridad de competencia del Brasil tiene un acuerdo de cooperación técnica con la agencia de protección de datos del país para desarrollar una labor conjunta e intercambiar información.

35. Una vez más, promover la digitalización y la innovación en los mercados digitales está en consonancia con los objetivos últimos de la legislación y las políticas en materia de competencia. Por lo tanto, la coordinación estrecha entre ambas esferas es ideal para cumplir esos objetivos de forma más eficaz y eficiente.

³⁷ Véase Japón, sin fecha, [Ley de Mejora de la Transparencia y la Equidad de las Plataformas Digitales](#).

³⁸ Véase https://loksabhadocs.nic.in/lsscommittee/Finance/17_Finance_53.pdf.

³⁹ Véase <https://images.assettype.com/barandbench/2023-02/7e93ae0c-05b9-4565-9b5b-a9a6103ac6ff/Order.pdf>.

⁴⁰ Por ejemplo, Austria (documento de propuestas sobre digitalización y derecho de la competencia), China (directrices sobre la economía de las plataformas), el Japón (directrices relativas al abuso de una posición negociadora superior en las transacciones entre operadores de plataformas digitales y consumidores que facilitan información personal, etc.) y la Federación de Rusia (recomendaciones sobre las prácticas en el uso de tecnologías de la información en el comercio, incluidas las relacionadas con el uso de algoritmos de precios; recomendaciones sobre la detección y prevención de carteles y otros acuerdos contrarios a la competencia en la economía digital). Sudáfrica ha publicado recientemente unas [directrices revisadas sobre pequeñas fusiones](#), que servirán para detectar las pequeñas fusiones y adquisiciones relacionadas con los mercados digitales.

B. Sostenibilidad

36. Las Naciones Unidas lideran las iniciativas dirigidas a fomentar el desarrollo sostenible. En 2015, los Estados Miembros aprobaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible en un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y velar por que todas las personas disfruten de paz y prosperidad para 2030 (A/RES/70/1). Los Gobiernos y las empresas de todo el mundo están llamados a reforzar su compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otras cosas apostando por una energía asequible y sostenible, fomentando la industrialización sostenible, procurando un consumo y una producción responsables, y combatiendo el cambio climático.

37. En la Unión Europea se adoptó el Pacto Verde Europeo, un conjunto de iniciativas de políticas encaminadas a conseguir que, de aquí a 2050, Europa alcance la neutralidad climática⁴¹. La sostenibilidad, las reglamentaciones ambientales más estrictas y las inversiones verdes se han convertido en partes importantes de las políticas de desarrollo nacional de los Gobiernos. Entre los ejemplos de actividades concretas de los Gobiernos cabe citar la concesión de ayudas económicas para que se usen más las energías renovables, la inversión en investigación y desarrollo en este campo y la concesión de exenciones fiscales para el consumo de energías renovables. Como ejemplo de otra región, el Paraguay promulgó en 2019 una Ley (núm. 6389/2019) que promovía los biocombustibles exonerando a la industria del impuesto al valor agregado y del impuesto o tasa a la importación y obligando a mezclar biocombustibles nacionales con diésel.

38. Las leyes y políticas de defensa de la competencia pueden desempeñar un papel clave en apoyo de las iniciativas de sostenibilidad, ya que promueven la innovación, facilitan a las empresas unas reglas de juego equitativas y alientan a los consumidores a tomar las mejores decisiones. Las empresas tratan de innovar en los procesos de producción, distribución y venta para lograr ventajas de sostenibilidad que puedan traducirse en una mayor rentabilidad gracias a la capacidad de elección de los consumidores. De hecho, la Comisión Europea ha declarado que las autoridades encargadas de aplicar el derecho de la competencia deben cerciorarse de que contribuyen a respaldar unas políticas ecológicas⁴².

39. Mientras tanto, las empresas que cada vez se responsabilizan más de avanzar hacia una economía más sostenible pueden necesitar coordinarse con sus competidores para lograr un determinado resultado. En este contexto, pueden surgir conflictos entre los objetivos de sostenibilidad y la protección de la competencia.

40. En este caso, la cuestión es hasta qué punto puede permitirse la cooperación o coordinación entre competidores en materia de sostenibilidad desde el punto de vista de la competencia, y si los organismos reguladores deben adoptar un enfoque más permisivo con respecto a los acuerdos de sostenibilidad. Para responder a estas cuestiones, muchas autoridades encargadas de la competencia ofrecen cada vez más directrices o declaraciones sobre lo que es permisible en virtud del derecho de la competencia. Estas orientaciones pretenden lograr el equilibrio entre el fomento de las iniciativas de sostenibilidad y la garantía de la competencia de mercado. Por ejemplo, en marzo de 2022, la Comisión Europea llevó a cabo una consulta pública sobre los borradores de la revisión de los Reglamentos de exención por categorías de acuerdos horizontales y de las Directrices horizontales, que comprendía un nuevo capítulo independiente sobre la evaluación de los acuerdos horizontales que tienen objetivos de sostenibilidad⁴³.

⁴¹ Véase https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es.

⁴² Véase https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/competition-policy-support-green-deal_en.

⁴³ Los reglamentos comprenden la exención por categorías de investigación y desarrollo y la exención por categorías de especialización; véase https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2022-hbers_en.

41. Los organismos reguladores de la competencia de Estados miembros de la Unión Europea, como Austria⁴⁴ y el Reino de los Países Bajos⁴⁵, también elaboraron directrices sobre acuerdos de sostenibilidad que aclaraban la aplicación de su derecho de la competencia a esas iniciativas. En febrero de 2023, la Autoridad de la Competencia y de los Mercados del Reino Unido inició una consulta abierta sobre su proyecto de orientaciones relativas a los acuerdos de sostenibilidad ambiental⁴⁶, que respetaban las directrices horizontales de la Comisión Europea. En enero de 2023, el organismo regulador de la competencia del Japón también publicó un borrador de las “Directrices para iniciativas empresariales, hacia una sociedad verde”, en que se aclara qué tipo de acuerdos de colaboración pueden plantear problemas de competencia⁴⁷.

42. También hay un movimiento que aboga por unas acciones legislativas que tomen en consideración de forma más clara la sostenibilidad en la esfera de la competencia. Austria modificó en 2021 su ley de la competencia, que reconocía expresamente que los acuerdos de sostenibilidad pueden quedar exentos de cumplir dicha ley si “contribuyen significativamente a una economía sostenible desde el punto de vista ecológico o de efecto neutro para el clima”. China también ha introducido el concepto de sostenibilidad ambiental en su derecho de la competencia. Establece una lista de excepciones de interés público que permitirían los acuerdos de colaboración aunque limitaran la competencia, en la que figura la conservación de la energía, la política ambiental y el socorro en casos de desastre⁴⁸.

43. En general, las iniciativas de sostenibilidad emprendidas por los organismos reguladores de la competencia se concentran en los países europeos, con pocas excepciones. Todavía es pronto para analizar la interacción entre sostenibilidad y competencia. Al mismo tiempo, en muchas jurisdicciones el derecho de la competencia puede tomar en consideración los intereses públicos, los efectos en favor de la competencia o el afán de eficiencia como justificación general, al que se puede añadir el factor de la sostenibilidad. Por lo tanto, es muy deseable contar con orientaciones concretas y claras sobre lo que es admisible y lo que no, en términos de competencia, complementadas con la colaboración entre las autoridades encargadas de la competencia y otros organismos gubernamentales, y el intercambio de mejores prácticas entre los organismos reguladores de la competencia en distintas jurisdicciones. En este sentido, corresponde un papel destacado a la UNCTAD como foro mundial para facilitar el intercambio de información y el diálogo.

C. La pandemia de COVID-19 y la crisis económica⁴⁹

44. La actual crisis económica, que comprende el impacto negativo de la pandemia de COVID-19, estimula las peticiones de intervención estatal en el mercado. Aunque ya han pasado tres años desde la pandemia, recuperarse de la grave desaceleración económica que provocó sigue siendo una de las principales prioridades de la agenda de los Gobiernos. Las políticas industriales empezaron a proliferar, y se justifican ingentes subsidios financieros como ayudas de emergencia en circunstancias excepcionales para sostener empresas, apoyar sectores esenciales y asegurar el empleo⁵⁰. Algunas de estas medidas pueden adoptar la forma de nacionalismo económico para proteger a las empresas nacionales, proporcionando subsidios o garantías estatales a estas empresas o creando barreras a las importaciones.

⁴⁴ Véase https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/AFCA_Sustainability_Guidelines_English_final.pdf.

⁴⁵ Véase <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/second-draft-version-guidelines-on-sustainability-agreements-opportunities-within-competition-law.pdf>.

⁴⁶ Véase <https://www.gov.uk/government/consultations/draft-guidance-on-environmental-sustainability-agreements>.

⁴⁷ Véase <https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2023/January/230118.html>.

⁴⁸ Véase [https://www.icao.int/sustainability/Compendium/Documents/China/download-antimonopoly-law-in-china-63824%20\(3\).pdf](https://www.icao.int/sustainability/Compendium/Documents/China/download-antimonopoly-law-in-china-63824%20(3).pdf).

⁴⁹ Para conocer los efectos económicos de la pandemia de COVID-19 y la respuesta de los Gobiernos hacia la recuperación, véase UNCTAD, 2020, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: Transitioning to a New Normal* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.20.II.D.35, Ginebra).

⁵⁰ Véase también la nota a pie de página 47.

45. La crisis de la COVID-19 ha suscitado diversas cuestiones relativas a la competencia, como las prácticas anticompetitivas —los carteles y el abuso de posición dominante en el mercado para aprovecharse de la crisis, la escalada de precios, los acuerdos horizontales de investigación y desarrollo en medicina— y las exenciones respecto de las normas de competencia para garantizar la producción y distribución de bienes esenciales o para apoyar a las industrias en la crisis económica⁵¹. Las autoridades encargadas de la competencia, presionadas para flexibilizar las prohibiciones de conductas anticompetitivas y los exámenes de fusiones en estas circunstancias excepcionales, deben conciliar adecuadamente la necesidad urgente de hacer frente al impacto económico en las empresas y el objetivo de preservar la competencia efectiva y unas reglas de juego equitativas a largo plazo.

46. Muchos organismos reguladores de la competencia subrayaron la importancia de abogar por medidas más favorables a la competencia y de sensibilizar acerca de la competencia para convencer a sus Gobiernos. Por ejemplo, el organismo regulador de la competencia de México recopiló y reformuló las recomendaciones de anteriores iniciativas de promoción relacionadas con sectores transversales para promover el enfoque de “reconstruir para mejorar” en el contexto de la recuperación. La autoridad encargada de la competencia de Indonesia también participó en la preparación de una ley de creación de empleo para responder a la crisis económica. Tras consultar con la Comisión de la Competencia de Sudáfrica, se publicó el Reglamento de Exención por Categorías para Microempresas y Pequeñas y Medianas Empresas de Sudáfrica, para dar respuesta a las consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19⁵².

47. La Autoridad Federal de la Competencia de Austria publicó una declaración sobre los efectos macroeconómicos de las fusiones en el contexto de la crisis de la COVID-19 (fusiones de cierre)⁵³ para aclarar su posición respecto a la crisis económica. En la declaración se ofrece a las empresas una lista de control para evaluar las fusiones de cierre, se explican los criterios aplicados para evaluar las empresas que atraviesan dificultades financieras, se repasan el impacto del poder de mercado y sus efectos macroeconómicos y se proponen posibles alternativas a las fusiones de cierre.

48. También hay casos en que concurrieron la actuación de los organismos reguladores de la competencia y la intervención de otros organismos gubernamentales, por ejemplo en Indonesia, donde la autoridad encargada de la competencia participó en la redacción de la ley de creación de empleo del país con el objetivo de mitigar su efecto perjudicial sobre la competencia. El organismo regulador de la competencia del Brasil recomendó al Gobierno que rechazara la nueva normativa destinada a controlar los precios en los mercados afectados por la crisis de la COVID-19.

IV. Conclusiones

A. Gestiones realizadas para preservar y restablecer la competencia antes y después de la introducción de medidas de política industrial reforzando la cooperación con los ministerios de industria y economía

49. Dado que muchos Gobiernos se ven obligados a reaccionar ante los recientes cambios que se han producido en la economía mediante intervenciones en la política industrial, las autoridades encargadas de la competencia deberían esforzarse más por evaluar la repercusión en la competencia. Deberían recuperar la competencia afectada durante y tras la aplicación de las medidas de política industrial, cooperando con las autoridades en materia de política industrial.

⁵¹ Véase, por ejemplo, <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2325>.

⁵² Véase https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202208/46838reg11482gon2431.pdf.

⁵³ Véase https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/PDFs/AFCA_Positioning_paper_Shutdown_Mergers_EN.pdf.

50. En este sentido, los organismos reguladores de la competencia han hecho hincapié en las actividades de promoción como herramienta para sensibilizar acerca de la competencia a los reguladores y las instancias normativas del sector y obtener apoyo para que se adopten medidas más favorables a la competencia. Esa labor de promoción comprende la función de asesoramiento acerca de los procesos de elaboración de políticas y las actividades de sensibilización dirigidas a estos interesados. De hecho, las políticas industriales nacionales, no solo en los países desarrollados sino también en los países en desarrollo, reconocen la importancia de la competencia como pilar del crecimiento económico⁵⁴ y encargan a los organismos reguladores de la competencia que participen en la formación de las políticas industriales interviniendo y dando recomendaciones de política de la competencia a los Gobiernos.

51. Sería deseable disponer de mecanismos más sistemáticos de cooperación entre los organismos reguladores de la competencia y las autoridades industriales, por ejemplo, haciendo obligatorias la consulta a los organismos reguladores de la competencia y la evaluación de la competencia antes y después de introducir medidas de política industrial, en lugar de la mera cooperación voluntaria y *ad hoc*.

B. Aumento de la capacidad de respuesta de los organismos reguladores de la competencia ante los cambios económicos

52. Los Gobiernos se enfrentan a una sucesión de cambios en la economía y a la rápida evolución de la economía digital. Los organismos reguladores de la competencia deben vigilar la aparición de industrias y responder con rapidez.

53. Por lo tanto, es necesario que los organismos reguladores de la competencia adquieran más capacidad y conocimientos especializados para poder hacer frente a esos cambios con prontitud y eficacia. La cooperación técnica entre autoridades industriales es un medio de subsanar la falta de conocimientos especializados. En el Canadá, en 2021 se dio un impulso considerable en recursos a la autoridad encargada de la competencia para que mejorase la capacidad de aplicación y pudiese dotarse de las herramientas digitales necesarias para proteger la competencia en la economía actual⁵⁵. Malasia tiene previsto modificar su ley de la competencia en 2023 para mejorar la capacidad institucional en materia de aplicación, en particular con respecto a sus facultades de la gestión de asuntos relacionados con la economía digital⁵⁶.

54. También es importante mejorar la coherencia y fiabilidad de la política de la competencia, que se convierte en un activo sustancial cuando los organismos reguladores de la competencia aplican el derecho de la competencia o cooperan con otras autoridades industriales. En particular, la fiabilidad de un organismo regulador de la competencia contribuye al grado de aceptación por otras partes interesadas cuando la aplicación de la ley o la defensa de la competencia por parte del organismo regulador tiene repercusiones de política industrial. Para que la política de la competencia resulte más creíble, los organismos reguladores de la competencia deben atesorar los conocimientos especializados mediante la

⁵⁴ Por ejemplo, en el [modelo de economía digital de Malasia](#) se menciona que el Gobierno racionaliza las medidas en favor de la competencia con la política de economía digital con miras a promover la competencia leal y que corresponderá a la autoridad encargada de la competencia de Malasia la tarea de ayudar al Gobierno a aplicarla de forma eficiente y eficaz, y de hacer cumplir las políticas y leyes de la competencia, con el fin de lograr unas reglas de juego equitativas en la economía digital. Este modelo también incluye planes para establecer un marco de evaluación del impacto de la competencia que forme parte del proceso de evaluación del efecto de las reglamentaciones en la formulación de leyes y políticas. El Paraguay ha adoptado un [Plan Nacional de Desarrollo](#), en el que la competencia es uno de los pilares para el crecimiento económico inclusivo, y se reconoce la importancia de la ley nacional de defensa de la competencia como herramienta para proteger a los consumidores.

⁵⁵ Véase <https://ised-isde.canada.ca/site/competition-bureau-canada/en/how-we-foster-competition/education-and-outreach/publications/building-more-competitive-canada>.

⁵⁶ Véase <https://www.myc.gov.my/sites/default/files/Consultation%20Document%20for%20the%20Proposed%20Amendments%20of%20Act%20712%205B25.4.22%5D.pdf>.

comunicación continua con otros organismos públicos, organizaciones internacionales y el mundo académico.

55. En este contexto, los Estados miembros tal vez deseen considerar las siguientes cuestiones relativas a la interacción entre las políticas de la competencia e industriales:

a) ¿Qué función pueden desempeñar los organismos reguladores de la competencia para que los Gobiernos afronten mejor los recientes cambios económicos, como la digitalización, el desarrollo sostenible y la crisis económica?

b) ¿Qué dificultades afrontan los organismos reguladores de la competencia, en particular los de reciente creación, a la hora de aplicar las políticas de la competencia a las políticas industriales? ¿Qué soluciones puedan darse a esas dificultades?

c) ¿Cómo pueden mejorarse los marcos y mecanismos de interacción entre los organismos reguladores de la competencia y los responsables de la política industrial?
