



---

Sistema Económico  
Latinoamericano y del Caribe  
Latin American and Caribbean  
Economic System

---

Sistema Económico  
Latino-Americano e do Caribe  
Système Economique  
Latinoaméricain et Caribéen

---

# La importancia de la coherencia entre las políticas de competencia y las políticas gubernamentales

Copyright © UNCTAD, julio de 2011. Todos los derechos reservados.  
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas,  
Venezuela.

---

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de la UNCTAD [unctad@unctad.org](mailto:unctad@unctad.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.



Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe  
Latin American and Caribbean Economic System  
Sistema Económico Latino-Americano e do Caribe  
Système Economique Latinoaméricain et Caribéen



## **GRUPO DE TRABAJO SOBRE COMERCIO Y COMPETENCIA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

I Reunión, 4-5 de julio de 2011, Bogotá, Colombia

### **La importancia de la coherencia entre las políticas de competencia y las políticas gubernamentales**

#### Resumen

El presente documento analiza la interfase entre la política de competencia y otras políticas gubernamentales. La coordinación entre las diversas políticas gubernamentales constituye un elemento importante para la consecución de las metas políticas establecidas por los diferentes gobiernos con el propósito de mejorar el bienestar general de sus ciudadanos. Cuando no existe armonía en las políticas gubernamentales, en términos de cobertura y coordinación, se reduce la posibilidad de alcanzar los resultados deseados y las políticas pueden resultar ineficaces. Este documento define lo que constituye y lo que no constituye coherencia de políticas de competencia y, explora además la necesidad de la coordinación entre la política de competencia y otras políticas gubernamentales, incluida la interfaz e interconexión entre las políticas de comercio y competencia. Se señalan los potenciales beneficios de la coherencia y las estrategias para alcanzarla. Finalmente, se identifican los problemas relacionados con las políticas gubernamentales y las áreas en las que se debe profundizar su investigación para resolverlas.

## **Contenido**

I. Introducción.....	3
II. Definición de términos y conceptos.....	3
III. El papel de las diversas políticas en la promoción del desarrollo económico	6
IV. Posibles beneficios de la coherencia entre las políticas gubernamentales....	8
V. Estrategias para alcanzar la Coherencia.....	17
VI. Temas de discusión.....	22

## I. Introducción

1. Luego de la propuesta acordada para establecer un Grupo de Trabajo de América Latina y Caribe sobre Comercio y Competencia, presentada y discutida durante los seminarios regionales de la UNCTAD y el SELA realizados en Caracas (2009) y Brasilia (2010) y aprobada por el Consejo Latinoamericano del SELA (2010), la primera sesión de la Reunión del Grupo de Trabajo celebrará una mesa redonda sobre "La importancia de la coherencia entre las políticas de competencia y comercio".

## II. Definición de términos y conceptos

### Competencia y política de competencia

2. La competencia se puede definir como la presión que se ejerce en el mercado por los diferentes actores en su búsqueda de cuotas de mercado y ganancias. La competencia es un juego que consiste en superarse para obtener la preferencia de los clientes, de modo que éstos se inclinen por comprar sus bienes o servicios. La competencia es un área de la dinámica del mercado que requiere el diseño de una política. Un estudio de la UNCTAD<sup>1</sup> la describe de esta manera: *"Política de competencia se refiere a la política gubernamental para preservar o promover la competencia entre los actores del mercado y para promover otras políticas y procesos gubernamentales que habiliten un entorno competitivo para el desarrollo"*. La política de competencia posee una amplia dimensión que abarca a todas las demás políticas gubernamentales que fomentan la competencia en el mercado. Tales políticas incluyen la protección al consumidor, la política sobre inversiones, la política sobre derechos de propiedad intelectual (DPI) y la política industrial, entre otras.

3. Al considerar la función de la legislación en materia de competencia y sus instituciones, la coherencia con otras políticas gubernamentales que influyen en la competencia no puede ser ignorada. El vínculo con otras políticas gubernamentales crea la necesidad de defensa de la competencia, que es parte integral de la aplicación de la legislación de competencia y un factor que impulsa la coherencia de aplicación con tales políticas.

4. El Conjunto de Principios y Reglas Acordados Multilateralmente para el Control de Prácticas Comerciales Restrictivas (o Conjunto de las Naciones Unidas sobre Competencia) reconoce la dimensión del desarrollo de la política de competencia e insta a los Estados Miembros a promover mercados competitivos como una vía hacia el desarrollo económico. En este sentido, la competencia se puede considerar como un objetivo intermedio en el camino hacia la meta final, que es el desarrollo económico. En un intento por alcanzar esta meta, la normativa de competencia en muchos países en desarrollo abarcan otras políticas, como por ejemplo la promoción de pequeñas y medianas empresas (PyMEs), objetivos de interés público, que incluyen a la población formalmente en mayor desventaja, creación de empleo, promoción de las exportaciones, exenciones de DPI, por mencionar algunos. El hecho de que la legislación de competencia abarque explícitamente el mandato de otras políticas que son manejadas por otros organismos del gobierno también exige coherencia en la implementación de dichas políticas a fin de evitar conflictos y

---

<sup>1</sup> Documento de la UNCTAD TD/RBP/CONF.7/3 sobre la función de la política de competencia en la promoción del desarrollo económico: el diseño adecuado y la efectividad de las leyes y la política de competencia, 2010.

duplicación de esfuerzos o, un debilitamiento injustificable del proceso de competencia como el principal impulsor del desarrollo económico.

### **¿Qué es la coherencia entre políticas?**

5. Recientemente<sup>2</sup>, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) durante una reunión plenaria de alto nivel exhortó a realizar "*esfuerzos en todos los niveles para mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo, resaltando que la aceleración del progreso para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio requiere de políticas integradas que se apoyen mutuamente en los campos económico, social y medioambiental para un desarrollo sostenible*". La ONU reconoce la importancia de la coherencia entre las políticas en todos los sectores que apoyan el desarrollo. Por otra parte, la coherencia entre las políticas se está convirtiendo cada vez más en un concepto importante en la agenda de desarrollo de muchos países, tanto en el mundo desarrollado como en el mundo en desarrollo.

6. Los gobiernos de los países en desarrollo, al igual que todos los gobiernos, persiguen muchos objetivos que pudieran no siempre ser compatibles. La coherencia es un elemento cada vez más importante de la política de desarrollo. Ella requiere que durante el diseño de las políticas nacionales, los responsables de formular las políticas estén conscientes de los posibles efectos, tanto positivos como negativos, sobre su economía. Ella requiere además que al implementar políticas nacionales, los responsables tomen medidas para evitar los efectos negativos de las incongruencias de sus políticas económicas sobre el desarrollo y, de ser posible, intenten crear efectos positivos de propagación. En relación con las estructuras nacionales de gobierno, la coherencia entre las políticas podría ocurrir entre diferentes tipos de políticas públicas, diferentes niveles de gobierno y diferentes partes interesadas, e incluso a nivel regional o internacional.

### **¿Por qué la coherencia entre políticas es lo ideal?**

7. Considerando la perspectiva de desarrollo de cualquier país, la coherencia entre políticas implica que, al tiempo que persiguen las metas y los objetivos de política nacional en las áreas de comercio, competencia, inversión, agricultura, medio ambiente, etc., los gobiernos deben tratar de evitar la duplicación, tensiones y conflictos innecesarios. A nivel regional e internacional, la coherencia entre políticas supone el evitar desbordes de implementación que afecten negativamente a otros Estados Miembros de un grupo regional o a otros actores en el ámbito mundial.

8. Sin embargo, la coherencia entre políticas pudiera no ser factible en ciertos casos. Cuando existen problemas de liquidez y la tesorería del gobierno necesita recaudar más fondos, puede surgir una incoherencia de políticas si el gobierno desea privatizar monopolios públicos o vender una concesión sin consultar la opinión de la autoridad en materia de competencia sobre la estructura del mercado resultante y su efecto sobre la competencia. También puede existir incoherencia entre políticas en aquellos casos en que sea necesario que la tesorería genere más fondos para equilibrar el presupuesto del gobierno. A su vez es posible que la tesorería decida privatizar monopolios sin considerar los aspectos relacionados con la competencia. En la práctica, algunas de estas decisiones son de naturaleza política.

---

<sup>2</sup> Véase la declaración del secretario general de la ONU sobre coherencia, coordinación y cooperación en el financiamiento para el desarrollo, durante la reunión de alto nivel del ECOSOC celebrada los días 10 y 11 de marzo de 2011 en la ciudad de Nueva York, <http://www.un.org/esa/ffd/ecosoc/springmeetings/2011/Programme.pdf>

9. Para promover el desarrollo económico y el bienestar de los ciudadanos, los gobiernos deberían establecer mecanismos para examinar las posibles áreas de tensión durante el diseño de nuevas políticas y utilizarlos como un medio para mejorar la coordinación y establecer un diálogo con las partes interesadas. El debate sobre la coherencia entre políticas puede contribuir a los objetivos de desarrollo de un país en lo que respecta a la adición de valor al proceso de buena gestión gubernamental, ya que permite a los responsables de las políticas identificar las prioridades y las áreas que requieren un análisis más exhaustivo y mayores acciones. Véase lo señalado en los siguientes puntos.

### **Tipos de coherencia entre políticas**

10. La coherencia se puede clasificar como vertical u horizontal, intencional y no intencional. Existe una **relación vertical** en aquellos casos en los que en un ministerio del gobierno hay dos políticas diferentes abordando un aspecto relacionado al mercado. Un ejemplo sería el Ministerio de Finanzas de un país A trabajando con las políticas de competencia, seguros y servicios bancarios. El choque de políticas puede ocurrir si se produce una fusión bancaria anticompetitiva, la cual el Banco Central desea autorizar, o la Comisión de Seguros avalando un arreglo de fijación de precios entre los miembros de la Asociación de Empresas Aseguradoras. La coherencia puede ser interna, externa o intra. En este ejemplo, el Ministerio tiene que tratar los problemas de coherencia que surjan de sus tres entidades dentro de su relación vertical con cada institución operando en el marco de su propio mandato, pero al mismo tiempo considerando la visión general del Ministerio. Este tipo de relación entre políticas administradas por el mismo organismo o ministerio del gobierno también se conoce como una relación **interna**.

11. Los **acuerdos horizontales** se pueden encontrar en aquellos casos en que las políticas en cuestión sean administradas por diferentes ministerios. La coherencia en tales casos también se denomina **intragubernamental**. La interacción entre las autoridades de competencia y los reguladores de sectores específicos también se puede clasificar bajo esta categoría.

12. La coherencia entre políticas que incluyen aspectos externos, como la política de comercio y la política exterior, se conoce como **coherencia externa**. El surgimiento de acuerdos comerciales bilaterales, regionales y subregionales que contienen disposiciones relativas a la competencia ha creado la necesidad de coherencia externa entre las políticas en lo que respecta a la relación entre la aplicación de las políticas regionales de competencia con las leyes nacionales de competencia, y con otras políticas incluidas en los acuerdos.

13. Los factores que influyen en la coherencia podrían ser institucionales, la manera en que se implementan las políticas o el mandato legal proporcionado por los instrumentos que ponen en práctica la política. Estos instrumentos pueden estar en forma de leyes, decretos, reglas y regulaciones que adquieren la forma de legislación secundaria.

### **Competencia y otras políticas gubernamentales: lo que la coherencia no significa**

14. Al examinar la coherencia entre la política de competencia y otras políticas, la atención debería centrarse en el logro de los objetivos de desarrollo de un país específico. Esto no significa que todas las metas y objetivos nacionales de desarrollo se pueden alcanzar mediante soluciones de mercado. Hay muchos objetivos sociales, políticos y económicos que requieren otras soluciones para mejorar el

bienestar general. Por ejemplo, para que los servicios postales lleguen a los consumidores en zonas remotas, el gobierno podría tener que subsidiar estos servicios, haciendo que las fuerzas del mercado resulten ineficaces para satisfacer estas necesidades.

15. Por otro lado, la coherencia no significa que la política de competencia es la respuesta a todos los desafíos económicos y sociales. Dependiendo de las circunstancias del caso, otras políticas pueden ser más apropiadas. En tiempos de desastres naturales y otras crisis, los gobiernos se encuentran al margen de su actividad habitual en un intento por mitigar el impacto de la crisis. En esos momentos, es necesario reexaminar la política de competencia en cuanto a la necesidad de manejar las distorsiones temporales del mercado, sin que estas acciones deban considerarse una incoherencia de las políticas. La respuesta de Estados Unidos de Norteamérica<sup>3</sup> al cuestionario de la UNCTAD señala que aunque la competencia es vital para la promoción del bienestar de los consumidores, no constituye la única herramienta y que los gobiernos tienen que tomar decisiones en cuanto a cómo mantener el equilibrio entre la competencia y otras políticas con el fin de promover el bienestar de su población.

16. Para promover la proporcionalidad, las autoridades encargadas de hacer cumplir las leyes de competencia deberían prestar atención a los demás actores que influyen en la política. Las autoridades de competencia deben contemplar todo el espectro de la política y, en la misma medida en que promueven los principios de competencia, deberían considerar los otros mandatos dentro del marco complementario de la política relacionado con la promoción de la competencia en el mercado, para de ese modo encontrar un punto intermedio. También deberían asumir la función de alentar a otros reguladores a evaluar el impacto de las regulaciones.

### **III. La función de diversas políticas en la promoción del desarrollo económico**

17. Existe consenso en la doctrina en cuanto a que la competencia debería estar orientada hacia un objetivo medible. Algunos autores han señalado que la política de competencia debería tener como principal objetivo el de mantener y fomentar la competencia en el mercado con el fin de promover la eficiencia económica y el bienestar del consumidor. Dado que las prácticas contrarias a la competencia existen en todos los mercados, sería apropiado responder a las siguientes interrogantes: ¿Cuánto tiempo se deberían tolerar los efectos anticompetitivos? y ¿Cómo se debería introducir la política de competencia?

18. El cuándo y cómo se debería incorporar en la ley de competencia en la variedad de políticas macroeconómicas y microeconómicas que los gobiernos deben asumir varía de un país a otro. Por ejemplo, los países que emprenden la reestructuración de sus economías desarrollan todo tipo de políticas para abordar los diversos aspectos del proceso de reforma. En la mayoría de los casos no existe un mecanismo de coordinación establecido para guiar este proceso. R. S. Khemani (1997)<sup>4</sup> señala que ciertas acciones del gobierno en materia de políticas responden a las circunstancias del momento, lo cual por lo general deja a los gobiernos sin muchas opciones de política o con poco margen de maniobra.

---

<sup>3</sup> Véase la respuesta de Estados Unidos al cuestionario de la UNCTAD en [www.unctad.org](http://www.unctad.org)

<sup>4</sup> R. Shyam Khemani 1997, Competition Policy and Economic Development.



19. J. Rothmans, R. Kemp y M. V. Asselt (2001)<sup>5</sup> agregan que las políticas de ajuste estructural como la liberalización y la privatización eran las prioridades económicas más importantes en las décadas de 1980 y 1990 para las naciones que deseaban pasar de las economías estatales a los mercados competitivos impulsados por el sector privado. En los períodos de transición, los gobiernos tenían que diseñar políticas reguladoras y leyes, incluidas las políticas de competencia, para garantizar que el proceso de creación de mercados competitivos no fuera obstaculizado por prácticas anticompetitivas. La conversión de monopolios públicos a monopolios y oligopolios privados era una preocupación importante durante ese período. Las políticas para promover la competencia, las inversiones y las exportaciones estaban entre las políticas reguladoras introducidas por los gobiernos. Este conjunto de políticas por lo general abarca el ámbito de diferentes ministerios con mandatos, metas y visiones específicos y, su enfoque de la regulación del mercado es -en la mayoría de los casos- diverso.

20. Con esto en mente, el gobierno necesita crear sistemas y establecer mecanismos para el diálogo y el intercambio de información entre los responsables de las políticas, así como operativos para minimizar los conflictos y promover la coherencia entre las políticas. El sistema de diálogo hace que la transición sea menos fuerte para la sociedad, ya que los nuevos desafíos y los cuellos de botella se discuten y, con la garantía de apoyo por parte de la maquinaria del gobierno, puede funcionar como un estimulante para el desarrollo de nuevos conceptos, ideas y procesos. Las nuevas políticas propuestas se pueden interpretar como maneras adicionales de hacer que el mercado funcione mejor en lugar de restarle terreno a las políticas vigentes. Por ejemplo, en muchos países en desarrollo, el regulador bancario/financiero ya existía cuando se crearon la ley y la autoridad de competencia. La medida en que estas políticas puedan acoplarse dependerá del establecimiento de sistemas de coordinación y de lo bien que éstos funcionen.

### **Competencia y sectores regulados**

21. En términos de su relación con otras políticas gubernamentales, la aplicación de la ley de competencia está interconectada con una amplia gama de políticas económicas del gobierno que afectan a la competencia en los mercados nacionales ya que es transversal. Estas políticas varían desde las telecomunicaciones, la inversión extranjera directa, el comercio internacional y los mercados financieros hasta las políticas de privatización. La aplicación de estas políticas facilitará o dificultará el desarrollo de un mercado competitivo y determinará la eficacia de la aplicación de la ley de competencia. Las autoridades de competencia deben defender los principios de la competencia y sus implicaciones en las políticas públicas ante otros decisores a fin de que éstos puedan considerarlos.

---

<sup>5</sup> Artículo de J. Rothmans, R. Kemp y M. Van Asselt en Foresight/ Vol.03, No.01, Feb.01 intitulado "more evolution than revolution: transition management in public policy".

#### **Caso Verizon Communications Inc. versus V. Trinko, LLP<sup>6</sup>**

La necesidad de coherencia entre las autoridades de competencia y los reguladores sectoriales se ejemplifica en el caso *Verizon vs. Trinko* en EE.UU. Este caso trató la aplicación entre ley de telecomunicaciones y ley de competencia de cual intervendría eficazmente por una conducta exclusoria. También estaba la cuestión de si las "cláusulas de excepción" incluidas en la sección (601) (b) (1) de la Ley de telecomunicaciones, que establece que ninguna disposición de la ley debe contribuir a "*modificar, impedir o sustituir la aplicabilidad de las leyes antimonopolio*", serían apropiadas para su aplicación en este caso. El fallo del Tribunal Supremo de EE.UU. fue que la ley de telecomunicaciones había aplicado las medidas correctivas necesarias por violaciones por parte de Verizon de los acuerdos para negar interconexión con empresas rivales y, por lo tanto, las demandas antimonopolio no tenían suficientes motivos de peso para denegar un arreglo o incoar un caso por conducta excluyente. El Tribunal Supremo anuló la decisión del tribunal de apelaciones de aplicar la Sección 2 de la Ley Sherman a este caso. El Tribunal Supremo instó a crear e implementar nuevos sistemas para resolver el problema de acceso e interconexión. La declaración del Departamento de Justicia afirmó y apoyó la existencia de la *cláusula de excepción* prevista en la Ley de telecomunicaciones de 1996.

Este caso resalta además la necesidad de aclarar los límites entre reguladores sectoriales y la aplicación de la ley de competencia. Esto demuestra que cuando existe coordinación en la aplicación de las políticas y las leyes e intercambio de información, se puede alcanzar un acuerdo en cuanto al *modus operandi* de las cláusulas de excepción y, esto puede afectar a los tribunales que intentan resolver casos relacionados con competencia y otros problemas de regulación sectorial.

#### **IV. Posibles beneficios de la Coherencia entre las políticas gubernamentales**

22. Cuando hay coherencia entre diversas políticas gubernamentales, la probabilidad de lograr el resultado deseado de promover el desarrollo económico y mejorar el bienestar de la población es mayor que cuando existen incoherencias y conflictos entre los encargados de hacer cumplir las políticas. Los gobiernos tienen que identificar sus áreas de políticas específicas donde los esfuerzos de mejora de la coherencia pueden producir el mejor resultado. Hay una amplia gama de beneficios que se pueden obtener con la coherencia entre las políticas.

23. Algunos países, como por ejemplo Holanda y el Reino Unido, han identificado como un elemento clave para mejorar la coherencia la necesidad de resolver la **carga administrativa** creada por las regulaciones. El informe del Reino Unido (2006)<sup>7</sup> identifica como elementos clave en este proceso la eliminación, reducción, fusión y mejora de las regulaciones, la simplificación de los procedimientos para cumplir con las regulaciones, el intercambio de datos e información y el establecimiento de sistemas integrales para las partes interesadas. Estos elementos pueden ser utilizados como herramientas para reducir costos y aumentar la coherencia en la formulación e implementación de políticas. La incoherencia entre las políticas impone un costo a la sociedad de una manera u otra. Pensemos en una política de adquisiciones y una ley que exija abrir licitaciones para la construcción de carreteras y una política de competencia y una ley con disposiciones para combatir

<sup>6</sup> Verizon Communications vs. los Departamentos Legales de Curtis V. Trinko, LLP, comúnmente abreviado como Verizon vs. Trinko, 540 U.S. 398 (2004). Véase <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Publication.1593.html>

<sup>7</sup> Ejecutivo para la Mejora de las Regulaciones, Oficina del Gabinete del Reino Unido, artículo intitolado "Administrative Burdens - Routes to Reduction", 2006

la manipulación de las licitaciones o las licitaciones colusorias. La ausencia de coordinación en la aplicación de las dos leyes crearía conflicto en el mercado con la posibilidad de que las licitaciones fueran adjudicadas a un cártel de empresas, transfiriendo así las ganancias de los contribuyentes a compañías privadas.

24. Las potestades de las autoridades de competencia y los reguladores sectoriales constituyen un tema clave cuando se aborda la coherencia entre las políticas. Como se explica en un estudio de la UNCTAD<sup>8</sup>, en muchos países es evidente la coexistencia de la competencia y reguladores sectoriales específicos. Los desarrollos tecnológicos y de otra índole que tienen lugar en el mercado moldean la función reguladora del gobierno en el mismo. Tal como lo han aprendido los responsables de las políticas con la reciente crisis financiera, incluso en los casos en que ciertos sectores<sup>9</sup> exhiben presión competitiva en el mercado, la flexibilización de los principios de regulación puede resultar muy costosa para la economía mundial. Esto ofrece algunos ejemplos de los diferentes enfoques adoptados por distintos países sobre cómo se abordan en cada caso la coordinación o ausencia de coordinación de la competencia y las políticas de regulación sectorial.

25. Con el fin de asegurar el éxito de las reformas de mercado, la privatización fue seguida por la creación de nuevos órganos reguladores. Los reguladores sectoriales más comunes en el mundo están en la banca, las telecomunicaciones, las compañías aéreas y energía. El regulador del sector bancario es el más antiguo en muchos países y el Banco (Central, de la Reserva, etc.) existía antes de la privatización, la globalización, los ajustes estructurales y la liberalización de muchas economías. El Banco Central sigue siendo el regulador del sector financiero en muchas jurisdicciones.

26. La OCDE identifica cuatro tareas reguladoras, específicamente: la protección de la competencia, el acceso a los mercados y a la infraestructura esencial, la regulación económica y la regulación técnica. Los reguladores sectoriales suelen entrar en la categoría de regulación técnica. En lo que respecta a las **políticas de regulación sectorial** y su interacción con la política de competencia, existen beneficios tangibles derivados de la coherencia en la aplicación. La coexistencia de las autoridades de competencia y los reguladores sectoriales es común en muchas jurisdicciones. La transformación económica de los años 80 y 90 cambió el espectro de las operaciones del mercado al otorgar al sector privado una posición cada vez más destacada y al crear oportunidades para la rivalidad y la presión competitiva. La competencia se introduce continuamente en sectores que estaban dominados por los monopolios. Con el paso del tiempo, el escenario del mercado tradicional ha sido reestructurado por los avances tecnológicos.

27. Sin embargo, la función del gobierno como supervisor del mercado ha sido apreciada cada vez más como un ingrediente importante de las tendencias nuevas y emergentes. La intervención gubernamental se requiere incluso en mercados muy competitivos. Es necesario desarrollar ciertas normas y reglamentos que orienten el mercado hacia la competencia para el desarrollo. Además de la legislación sobre competencia, también han surgido leyes de regulación en algunos sectores de la economía, tales como: telecomunicaciones, energía, banca, seguros, etc.

---

<sup>8</sup> Documento de la UNCTAD TD/RBP/CONF.6/13/Rev.1 sobre las mejores prácticas para definir las atribuciones respectivas y la resolución de casos, lo cual requiere la acción conjunta de las autoridades de competencia y los organismos reguladores, Agosto de 2006

<sup>9</sup> La crisis financiera ha sido atribuida a fallas de regulación en EE.UU. y, por extensión, en Europa

28. En muchos casos, los reguladores sectoriales y las autoridades de competencia tienen jurisdicción superpuesta en determinadas cuestiones. Las concentraciones en el sector bancario, las licencias y la fijación de precios en las telecomunicaciones, el establecimiento de las primas de seguros, etc. son algunas de las áreas que requieren atención en este sentido.

29. En algunas jurisdicciones, ciertos sectores regulados están exentos de la aplicación de la ley de competencia y otros tienen jurisdicción concurrente con las autoridades de competencia, mientras que en otros casos, ni las leyes de competencia ni las reguladoras se pronuncian sobre las posibles superposiciones. Con toda esta mezcla, las posibilidades de conflicto y falta de coordinación entre las autoridades de competencia y los reguladores sectoriales son mayores.

### **Evaluaciones por expertos de la UNCTAD y coherencia de la competencia**

30. La UNCTAD ha facilitado a partir de 2005 evaluaciones voluntarias por expertos para varios Estados miembros<sup>10</sup>. Los informes de las evaluaciones por expertos indican, entre otras cosas, que el tema de la coherencia entre las autoridades de competencia y otras políticas gubernamentales se ha presentado como un área que necesita mayor atención en todos los países examinados. Si bien los informes de las evaluaciones por expertos hacen referencia a muchas áreas de la coherencia entre políticas, incluidas las exenciones de derechos de propiedad intelectual, investigación y desarrollo y determinados sectores estratégicos, lo que hace que el trabajo de la autoridad de competencia resulte muy difícil e ineficaz para regular la competencia en el mercado, la relación con los reguladores sectoriales sobresale con firmeza.

31. En **Jamaica**, la evaluación por expertos detectó una situación que hace que la coordinación con otras políticas gubernamentales sea bastante difícil. Sólo la Ley de Telecomunicaciones del año 2000 reconoce la existencia de la Ley de Libre Competencia. Cualquier otra política gubernamental con ciertos aspectos vinculados a la competencia debe consultarse con la autoridad de competencia para justificar la necesidad de respetar los principios de competencia. Además, la ley de competencia carece de disposiciones importantes, como la ausencia de disposiciones sobre el control de concentraciones. Estas incongruencias pueden explicar la razón por la cual la Autoridad de Competencia de Jamaica dedicó la mayor parte de sus recursos a asuntos relacionados con la protección a los consumidores.

32. En **Kenia** se determinó que el diseño de la ley de competencia y su marco institucional representan un obstáculo importante para la coherencia con otras políticas y para hacer frente a las prácticas anticompetitivas de un modo eficaz. La Ley sobre Prácticas Comerciales Restrictivas, Monopolios y Control de Precios (RTPMPC, por sus siglas en inglés) de 1988 y su marco institucional, la Comisión de Monopolios y Precios (MPC), estuvieron entre los primeros marcos reglamentarios establecidos en el mercado de Kenia después del inicio de la liberalización. Un gran número de sectores regulados, que van desde la banca, los seguros y las telecomunicaciones hasta el té, el café y la energía, están exentos en virtud de la sección 5 de la Ley RTPMPC. La relación entre la MPC y los otros reguladores no está definida ni en la ley de competencia ni en las leyes reguladoras. Esto deja sin

---

<sup>10</sup> Los países examinados en las revisiones voluntarias por expertos de la UNCTAD son: Jamaica (TD/RBP/CONF.6/7) y Kenia (TD/RBP/CONF.6/8) 2005; Túnez (UNCTAD/DITC/CLP/2006/2); la Unión Económica y Monetaria de África Occidental: Benín y Senegal (UNCTAD/DITC/CLP/2007/2); Costa Rica, 2008 (UNCTAD/DITC/CLP/2008/2); Indonesia 2009 (UNCTAD/DITC/CLP/2009/2)

resolver el asunto de la coordinación y la coherencia entre las políticas y las tensiones entre los reguladores son un resultado esperado.

33. La revisión de expertos llevada a cabo en **Túnez** reveló falta de coherencia entre la aplicación de la ley de competencia y otras políticas reguladoras. Había casos en los que algunos sectores estaban protegidos de la regulación antimonopolio y la autoridad de competencia no estaba en condiciones de tratar con ellos. La evaluación identificó el sector de la electricidad, el cual está regulado por la Compañía de Electricidad y Gas de Túnez, que tiene el monopolio de la distribución de electricidad y una cuota de la producción de electricidad. Asimismo, sectores como los seguros, las finanzas, la bolsa de valores y las telecomunicaciones se encuentran entre los que tienen establecidas autoridades reguladoras con mandatos que les permiten pasar por alto las prácticas anticompetitivas en sus sectores.

34. En **Costa Rica**, muchos sectores están exentos de la aplicación de la ley de competencia. El informe de la evaluación por expertos indica que *"los siguientes mercados están exentos de la aplicación de la ley: (a) los proveedores de servicios públicos en virtud de una concesión, en las condiciones previstas por la ley; (b) los monopolios de Estado creados mediante ley; y (c) los gobiernos municipales o locales, tanto en su régimen interno como en sus relaciones con terceros (Art. 9 y Art. 72 de la Ley y el Art. 29 de las regulaciones)"*.

35. Adicionalmente, la fijación de honorarios por las asociaciones profesionales en Costa Rica también está exenta de la ley de competencia. Por otra parte, las cámaras y asociaciones empresariales están exentas si no actúan como compradores y vendedores de bienes y/o servicios. Esta excepción aparece en la definición de agente económico. Ejemplos de investigaciones por sector realizadas en el marco del proyecto COMPAL de la UNCTAD muestran que los acuerdos contrarios a la competencia son frecuentes entre las asociaciones y que las autoridades de competencia no pueden intervenir.

36. La evaluación por expertos en la **Unión Económica y Monetaria de África Occidental** (UEMAO) puso de relieve el aspecto regional de la coordinación de políticas. Las atribuciones asignadas a las autoridades de competencia de carácter regional y nacional revelaron un caso de incoherencia en la aplicación y falta de regulación coordinada de los sectores regionales. En situaciones en las que existen problemas jurisdiccionales como en el caso de la UEMAO y sus Estados miembros, la coordinación de la política de competencia con otras políticas gubernamentales resulta aun más difícil. Algunos miembros de la Unión ya trataban activamente los casos de competencia antes que las reglas de la comunidad entraran en vigencia en 2003. Una vez implementado el reglamento de la comunidad, Senegal identificó seis presuntos cárteles y casos de abuso de posición que no habían sido abordados ni por el organismo comunitario ni por la autoridad nacional de competencia. La revisión de expertos de la UNCTAD señala que la falta de regulación sectorial a nivel regional y el enfoque de atribución exclusiva de la Comisión de la UEMAO en los asuntos de competencia representan un obstáculo importante para el trabajo de las entidades nacionales y el organismo regional de competencia.

37. La revisión de expertos instó a reexaminar las reglas comunitarias y la asignación de atribuciones a las autoridades comunitarias y nacionales, lo cual parece estar afectando la tramitación de los casos de competencia a nivel nacional. El informe recomienda la reorganización de las instituciones nacionales para que puedan manejar el trabajo relacionado con la comunidad y establecer canales de flujo de información en las autoridades nacionales de competencia como un enlace a la UEMAO.

38. El caso de la UEMAO y ciertos aspectos de otros organismos regionales en el mundo en desarrollo son un ejemplo de la complejidad del tema de la coherencia entre políticas cuando se trata de la aplicación de la política de competencia por parte de los organismos nacionales y regionales y, por extensión, de otras políticas gubernamentales. Si la aplicación de la competencia no funciona adecuadamente, entonces a los encargados de hacer cumplir la política de competencia les resulta difícil lidiar con otras políticas. Sin embargo, las autoridades de competencia, tanto a nivel nacional como regional, deben liderar el proceso de coordinación, ya que pueden reproducir los resultados al trabajar con otros reguladores sectoriales.

39. Otra área en la que la coordinación de las políticas sería beneficiosa para la aplicación de la política y la ley de competencia es la **política industrial**. Durante años, se ha argumentado que la política industrial infringe los principios de la competencia y que la política de competencia limita la discrecionalidad de las autoridades del Estado para aplicar la política industrial. Sin embargo, muchos estudios han puesto de manifiesto la complementariedad de las dos políticas y que la coordinación puede reemplazar los aspectos negativos de esta relación. Las crisis económicas recientes han servido para confirmar que, de vez en cuando, ciertas imperfecciones del mercado incrementarán la necesidad de una intervención específica y moderada del Estado en el mercado, por ejemplo los paquetes de estímulo que se han implementando desde 2009 y hasta finales de 2010. Es un hecho común que los subsidios, en general, pueden oscurecer las ventajas de la eficiencia en los países, pero ¿qué otras opciones estaban disponibles para mitigar el problema que amenazaba con derrumbar la economía mundial? Un estudio de la UNCTAD afirma: *'El Gobierno (estaba) bajo presión para ofrecer paquetes de rescate económico a empresas industriales y financieras. Las autoridades de competencia (estaban) bajo presión para flexibilizar las evaluaciones de las fusiones y las prohibiciones de conducta contraria a la competencia contenidas en las leyes de competencia. El nacionalismo económico, en la forma de tratar de restringir los beneficios de los subsidios o garantías del Estado a las empresas nacionales y los consumidores, se puede vislumbrar en algunas de estas medidas'*.<sup>11</sup>

40. La relación entre la política de competencia y la política industrial ha sido sumamente peliaguda, especialmente en tiempos difíciles. Los países en desarrollo y las economías en transición se enfrentan con un desafío relativamente diferente en términos de su capacidad para ofrecer subsidios y paquetes de estímulo y al mismo tiempo están bajo presión para atraer y depender de la inversión extranjera directa (IED), que por lo general viene acompañada de privilegios especiales, dejando a las empresas locales en situación de desventaja competitiva. En otros casos, las empresas extranjeras pueden estar en desventaja cuando se concede un tratamiento preferencial a las compañías nacionales. El ejemplo de la intervención de la Comisión Federal de Comercio de Estados Unidos en el caso de rescate de Chrysler Corporation<sup>12</sup> en 1980 demuestra que el argumento de la competencia no siempre gana y también reitera el tema del equilibrio entre las políticas.

41. Lewis (2009) sostiene que las crisis financieras y las consiguientes crisis económicas son factores de la falta de regulación. En sus esfuerzos por resolver este desafío, los gobiernos no deberían ignorar la causa raíz del problema. Los marcos reguladores, tanto financieros como de otras índoles, incluido el de la competencia, deben trabajar juntos para garantizar que la situación no se repita. La

---

<sup>11</sup> The role of competition advocacy, merger control and the effective enforcement of law in times of economic trouble (TD/RBP/CONF.7/6)

<sup>12</sup> Véase la respuesta de EE.UU. al cuestionario de la UNCTAD en el sitio Web de la UNCTAD.

competencia era evidente en el sector financiero mucho antes de la crisis, pero la regulación del sector financiero implica la adhesión a un determinado código de conducta para garantizar la liquidez y la supervivencia de los bancos. En pocas palabras, uno podría preguntarse ¿hubo coherencia o incoherencia entre las políticas en este caso? y ¿tenemos que ventilar el canal de la política de competencia? En cualquier caso, los principales objetivos de la política de competencia de procurar el bienestar de los consumidores y preservar el proceso competitivo no necesitan cambiar.

42. Adempero, el surgimiento de nuevas exigencias para que el gobierno resuelva los problemas de coordinación e información, que suelen ser una política industrial a favor de la competencia, aumentará. Las autoridades de encargadas de cumplir la política de competencia deben tener una actitud de apertura y estar preparados para establecer la diferencia entre los subsidios contrarios a la competencia y los subsidios neutrales competitivos, entre otros instrumentos de política industrial.

43. Para mejorar la coherencia entre ambas políticas, aunque el gobierno puede en medio de dificultades económicas desplazar a las autoridades de competencia como lo han demostrado ejemplos del Reino Unido y Alemania, las autoridades de competencia deben prepararse para la reestructuración y el rediseño de la reglamentación<sup>13</sup> en favor de la competencia después de la crisis. A fin de considerar las perspectivas globales, las políticas gubernamentales deben evaluar con detenimiento los posibles efectos secundarios de sus acciones o falta de acción para otros actores mundiales y, al hacerlo, deberían armonizar sus esfuerzos e intereses orientados a la economía global. Este sería un aspecto importante en la promoción de la coherencia entre las políticas a nivel internacional<sup>14</sup>.

44. La **propiedad intelectual** fomenta la innovación y, con ello, promueve el crecimiento y desarrollo económico. Sin embargo, el abuso de los derechos de propiedad intelectual (DPI) puede impedir la competencia como proceso y, por consiguiente, su equilibrio con la política de competencia es otra área en la que existe necesidad de coherencia. Esta área de la política ha sido un tema de debate desde hace décadas. Muchas leyes de competencia no se aplican a los DPI debido a que los DPI son considerados como la vía para la investigación y el desarrollo<sup>15</sup>. No obstante, la denominada concesión de licencias cruzadas puede ser perjudicial para la competencia si los titulares de patentes coordinan los precios, lo cual podría elevar las barreras de acceso al mercado para los competidores entrantes. La concesión de nuevas patentes puede tener connotaciones anticompetitivas cuando los actuales titulares de las patentes adquieren nuevas patentes sobre mejoras poco relevantes al producto patentado existente. Esta perpetuación tiene el resultado de alargar el período de exclusividad más allá de su plazo original. En el caso *AstraZeneca* en la Unión Europea en 2010<sup>16</sup> se refirió a un abuso de posición dominante por parte del titular de la patente para retrasar la entrada de medicamentos genéricos.

45. Por ello, surgen problemas de coherencia entre la política de competencia y los derechos de propiedad intelectual. Para evitar incoherencias en la regulación de la política y la aplicación de las leyes pertinentes, sería necesaria una estrecha

---

<sup>13</sup> Véase el estudio de la UNCTAD sobre política industrial y competencia, TD/B/C.1/CLP/3 de 2009

<sup>14</sup> Las crisis financiera y económica de 2009 comenzó con el colapso del sistema financiero de EE.UU. y los efectos se propagaron en mayor medida a Europa, aunque también afectaron a otras partes del mundo debido a la globalización de los mercados.

<sup>15</sup> Estudio de la UNCTAD sobre la política de competencia y el ejercicio de los derechos de propiedad intelectual, TD/B/COM.2/CLP/68 de 2008

<sup>16</sup> Caso de la Comisión Europea T-321/05 *AstraZeneca vs. la Comisión*, 1 de julio de 2010.

colaboración interinstitucional. La elaboración y publicación de directrices, especialmente por parte de los países en desarrollo, sobre cómo debería interactuar la política de competencia con la política de DPI, destacando aquellas áreas en las que es probable que se produzcan prácticas contrarias a la competencia, debería facilitar la tarea de proteger la propiedad intelectual y al mismo tiempo asegurar la coherencia con las normas de competencia.

46. La promoción y ejecución de los **estándares industriales** puede aportar importantes beneficios para los consumidores, incluyendo incentivos para la innovación, uniformidad de productos, interoperabilidad, productos con una vida útil prolongada, reducción de los costos de desarrollo de productos basados en estándares, eficiencia, opciones para el consumidor, posibilidad de que los productos ofrezcan mayor calidad debido a las comparaciones de las soluciones de la competencia realizadas por expertos, aumento de la competencia debido a la reducción de las barreras para entrar en un mercado específico con productos estandarizados, disminuyendo los costos de mercadotecnia para colocar productos en un mercado predefinido y promueve la salud pública y la seguridad. Sobre todo, los estándares industriales son reconocidos como uno de los motores de la economía moderna, ya que pueden reducir el costo de producción para las empresas y hacer que los productos ofrezcan mayor valor a los consumidores, además de servir como un componente fundamental para el comercio internacional. Sin embargo, un estándar también puede demorar la innovación mediante el *estancamiento* en una tecnología inferior o la consolidación de una patente, y puede reducir las opciones de los consumidores mediante la limitación del número de productos diferenciados, pero incompatibles. Afortunadamente, las actividades de estandarización no son inmunes al escrutinio antimonopolio, ya que pueden ser revisadas por lo general bajo la regla de la razón.

47. Otra área que se debe considerar al abordar el tema de la coherencia entre la competencia y otras políticas gubernamentales es su relación con la aplicación de políticas complementarias dentro de la estructura del gobierno. Una parte clave de la política es **el poder judicial** y la forma en que se juzgan los casos de competencia conforme a lo dispuesto por las leyes de competencia. Un elemento importante de la aplicación de las reglas de competencia es su capacidad para decidir sobre casos que surgen de las disposiciones legales. Esto crea la relación con el poder judicial. Para efectos de transparencia y debido proceso, las decisiones tomadas por las autoridades de competencia deben estar abiertas a revisión por los tribunales o cualquier otro mecanismo de revisión. Para muchas autoridades de competencia la relación con el poder judicial, especialmente en los países en desarrollo, a veces resulta difícil debido a que los jueces se centran en los aspectos procedimentales de la conducta en cuestión. Una razón pudiera ser el hecho de que los jueces no hayan adquirido aún la suficiente experiencia en asuntos de competencia o, como en el caso *Trinko* en EE.UU., los jueces consideren que la ley de regulación sectorial debería o podría haber resuelto el asunto en el mercado. Para poner un ejemplo específico, en un caso de concentración, para considerar los problemas de definición de mercado y reducir las pruebas de competencia y admitirlas como evidencia se requiere que el juez tenga una clara comprensión de estos aspectos económicos de los casos de competencia. Acciones como la defensa de la competencia y el refuerzo de la formación de los jueces en esta materia pueden ayudar a resolver estos aspectos.

48. Otra área problemática se crea cuando la ley de competencia ha creado sistemas en los que no hay separación de poderes entre la autoridad y el juez. Las autoridades de competencia cumplen ambas funciones en muchas jurisdicciones. Este escenario suele ser visto con ojo crítico y cualquier revisión de los casos de



competencia se considera un proceso final, donde el juez examina las acciones ya tomadas por el director ejecutivo o la Comisión, que podrían estar mejor informados en materia de la ley de competencia. Una vez más, el problema podría ser que es difícil para quien toma la decisión ser objetivo cuando él o ella fue el investigador y, por lo tanto, tiene interés en un resultado particular.

49. La UNCTAD, la ICN y la OCDE abogan por la separación de poderes, donde los procesos de investigación y resolución formal tengan funciones estrictamente diferentes. En este mismo sentido, las autoridades de competencia, en su función de defensa de la competencia tienen que hacer esfuerzos por establecer canales de formación y plantear debates sobre asuntos relacionados con la economía de la competencia y las leyes. De este modo, el poder judicial estará mejor preparado en materia de competencia y se reducirá el conflicto entre el poder judicial y la autoridad de competencia. Esto promoverá una forma eficaz de aumentar la coherencia y la coordinación al tratar los problemas de competencia, ya que permitirá tener una visión integral de los casos.

### **Comercio y Competencia**

50. Las prácticas de comercio y competencia tienen una importancia fundamental para el comercio y los consumidores. Existe una afinidad y una posibilidad de convergencia natural entre las políticas de comercio y de competencia. La reducción o la eliminación de las barreras comerciales de naturaleza arancelaria y no arancelaria es quizás el aspecto en que más se complementan naturalmente las políticas de comercio y competencia. Las políticas de comercio y competencia bien diseñadas y estructuradas se apoyan, se complementan y se refuerzan mutuamente, pues facilitan la disciplina del mercado y el comportamiento competitivo en las empresas nacionales y extranjeras. El comercio y las inversiones internacionales y globales aumentan los beneficios que los países obtienen a través de las exportaciones nacionales. Esto estimula a la economía nacional a hacerse más creativa, ya que tiene presiones competitivas, alienta y recompensa la innovación y brinda acceso a nuevas tecnologías, bienes y servicios.

51. En cuanto al equilibrio y los beneficios que tiene la competencia para el comercio local e internacional, ¿ofrece la competencia mayor protección? ¿Ofrece la existencia de una ley y una política de competencia seguridad y defensa contra las demandas de competencia desleal en el extranjero? ¿Puede el antidumping (AD) reemplazarse por la competencia en los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales? La competencia puede ser un mecanismo verdadero y efectivo para expandir la gama de prácticas consideradas anticompetitivas que podrían someterse a un procedimiento judicial en un contexto de competencia, tales como cárteles de exportación/importación, negativa de entrega, ayuda estatal, acuerdos de fijación de precios y fusiones que creen una posición dominante de los socios comerciales. Sin embargo, como las normas legales antimonopolio son más estrictas que las antidumping, es posible que le resulte más difícil al país importador competidor o a sus empresas lograr la protección en los casos en los que no se pueda comprobar un abuso evidente de predominio. El otro beneficio de la legislación antidumping es la jurisdicción que tiene la OMC para resolver estos asuntos a nivel internacional, aunque las autoridades nacionales, con algunas excepciones (como por ejemplo, la Comisión Europea, el NAFTA) son quienes atienden normalmente los casos antimonopolio.

52. La OMC promueve la eliminación de los aranceles y barreras así como la aplicación equitativa de éstos a todos los socios comerciales (trato de la nación más favorecida o NMF) es esencial para el fácil flujo del comercio de bienes. La

evaluación y resolución del panel de la OMC pueden tratar las barreras internacionales que obstaculizan el comercio, tales como el dumping (vender a un precio por debajo de su coste), los subsidios, las barreras técnicas al comercio (BTC) y los aranceles compensatorios especiales para contrarrestar los subsidios. Casi sesenta disposiciones de la OMC abordan diversos temas de la competencia<sup>17</sup>.

53. Sin embargo, han existido ejemplos que han demostrado la incapacidad del sistema de solución de disputas de la OMC para manejar los problemas importantes de la competencia. Un ejemplo en este sentido fue el caso *Canada Wheat*<sup>18</sup> en el que los Estados Unidos acusó a la Comisión Canadiense del Trigo (CCT) de utilizar su estructura legal y reguladora para incurrir en comportamientos comerciales causantes de distorsiones en los mercados en Canadá y en el extranjero<sup>19</sup>. Tras la apelación, la demanda se limitó con la competencia que la CCT utilizaba en efectuar acuerdos anticompetitivos en mercados de terceros países para fijar precios monopólicos. El Comité de Apelación de la OMC no tomó ninguna decisión sobre los puntos y asuntos de competencia.

54. Algo similar sucedió en el caso TELMEX<sup>20</sup>, presentado por Estados Unidos ante el Órgano de Solución de Disputas (OSD) de la OMC, en el que denunció que la tarifa de acceso del servicio de larga distancia internacional (LDI) de México no estaba orientada en costos y que México había establecido efectivamente un cártel de empresas operadoras de telecomunicaciones autorizado por el Estado<sup>21</sup>. El Panel dictaminó que las normas del servicio LDI requerían que Telmex procediera de manera “anticompetitiva”. Asimismo, rechazó los argumentos de México los cuales alegaban que estas medidas promovían la competencia y evitaban que las empresas extranjeras incurrieran en prácticas de comercio desleales y que, puesto que en el país existía una ley de competencia, éste contaba con las “medidas apropiadas” para prevenir las prácticas anticompetitivas. El Panel también consideró que las doctrinas nacionales según las cuales una empresa que cumpliera con un requisito legal específico no podría ser acusada de violación de una ley nacional de competencia y no podían aplicarse en este caso, de acuerdo con los principios del derecho internacional público y de conformidad con la Convención de Viena. Según

<sup>17</sup> Véase. John H. JACKSON, *Afterward: The Linkage Problem—Comments on Five Texts*, 96 AM. J. INT'L L., 118, 124 (1996).

<sup>18</sup> Canada- Measures Relating to Exports of Wheat and Treatment of Imported Grain. WTO. Appellate Body Report, Canada—Measures Relating to Exports of Wheat and Treatment of Imported Grain, WT/DS276/R (6 de abril de 2004); Appellate Body Report, Canada—Measures Relating to Exports of Wheat and Treatment of Imported Grain, AB-2004-3 (2004).

<sup>19</sup> Panel Reports, Canada - Measures Relating to Exports of Wheat and Treatment of Imported Grain, 6.12-.28, WT/DS276/R (6 de abril de 2004).

<sup>20</sup> Véase por ejemplo, J. Gregory SIDAK y Hal J. SINGER, *Überregulation Without Economics: The World Trade Organization's Decision in the U.S.- Mexico Arbitration on Telecommunications Services*, 57 Fed. Comm. L.J. 1-61 (2004). Damien NEVEN y Petros C. MAVROIDIS, *El Mess in TELMEX: A Comment on Mexico—Measures Affecting Telecommunications Services*, 5 WORLD TRADE REV. 271, 272 (2006). Asimismo, algunos estiman que el panel ha sido demasiado débil en el análisis económico y de competencia del asunto objeto de la disputa. El panel adoptó una interpretación amplia de lo que se consideran prácticas anticompetitivas.

<sup>21</sup> La Disputa. Estados Unidos introdujo una queja ante la OMC en 2002 en la que alegaba que las normas de telecomunicaciones de larga distancia internacional de México eran anticompetitivas y estaban por encima de los precios. Las normas de telecomunicaciones internacionales de México:

- Exigían que las empresas proveedoras de servicio de Estados Unidos se interconectarán con las operadoras de redes de telecomunicaciones mexicanas para terminar las llamadas hacia México,
- Le daban a Telmex, que es la empresa operadora dominante de México, autoridad exclusiva para negociar las tarifas de terminación en México en nombre de todas las empresas operadoras de México y
- Prohibían a las empresas proveedoras de servicio de Estados Unidos alquilar líneas para terminar las llamadas en el mercado local.

Como consecuencia, las tarifas para el tráfico de finalización de llamadas internacionales en México eran más altas que las de otros países con un sector de telecomunicaciones competitivo.

el Panel de la OMC, México tenía derecho a prohibir a las empresas operadoras de Estados Unidos el uso de las líneas alquiladas en México para terminar llamadas originadas en Estados Unidos. Empero, el Panel dictaminó que, más allá de sus conclusiones sobre la fijación de precios horizontales y la repartición del mercado entre empresas competidoras proveedoras de servicios básicos de telecomunicaciones, el término “prácticas anticompetitivas” podría ser interpretado de manera diferente por miembros diferentes de la OMC. El Panel tomó en cuenta las disposiciones del AGCS sobre el tratamiento diferencial y más favorable para los países miembros en vías de desarrollo. El Panel enfatizó que sus conclusiones no evitaron en lo absoluto que México, para buscar activamente el logro de sus objetivos de desarrollo, ampliara las redes de telecomunicaciones y los servicios que ofrecía a precios económicos, de conformidad con los compromisos del AGCS<sup>22</sup>.

55. Estos ejemplos ilustran las limitaciones del tratamiento que da actualmente la OMC a los casos de competencia.

56. La mayor diferencia entre la ley antidumping y la ley de competencia es que (1) la segunda abarca una gama más amplia de prácticas anticompetitivas, y (2) que se concentra en los comportamientos del mercado que perjudican la competencia. El dumping, entendido como el establecimiento de precios más bajos para el mercado de exportación de los que se fijan para el mercado nacional, no es una violación “per se” según las normas antimonopolio. La fijación de precios predatorios solo se condena si el presunto infractor tiene (i) una posición dominante y (ii) si abusa de esta posición dominante (por ejemplo, si se ha establecido un precio por debajo del costo promedio variable con la finalidad de sacar a los competidores del mercado o evitar que otros agentes entren en el mercado). Por ejemplo, cualquier empresa cuyas actividades afecten al mercado común europeo (EEA) se rige por la ley de competencia de la Comunidad, incluso si la compañía no ha registrado una sucursal ni tiene accionistas en la UE<sup>23</sup>; de manera que lo que cuenta es el efecto en el mercado involucrado.

57. La política de competencia y la de antidumping (AD) también difieren en los siguientes aspectos:

	<b>Política de competencia</b>	<b>Antidumping</b>
1. Norma / punto de partida	Ley de competencia	Tratados comerciales y acuerdos comerciales
2. Análisis	Definición del mercado relevante	La violación y el tratado
3. Prueba	Pérdida considerable o eliminación de la competencia	Evaluación y daño al comercio
4. Remedios / sanciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restaurar la competencia en el mercado relevante</li> <li>• Compromisos / arreglos</li> <li>• Sanciones/ multas/ sanciones criminales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas de protección</li> <li>• Represalia</li> <li>• Uso de OSD</li> </ul>

<sup>22</sup> Véase UNCTAD Commission on Investment, Technology and Related Financial Issues Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy Seventh session Geneva (2006) TD/RBP/CONF.6/9/Rev.1.

<sup>23</sup> El caso *Wood Pulp* estableció que la ley de competencia de la Comisión Europea (CE) se puede aplicar a las prácticas anticompetitivas de terceros que afecten el mercado de la Comunidad. Véanse los casos conjuntos 89, 104, 114, 116, 117 y 125-129/85 *Åhlström v Commission* ("Wood Pulp"), [1988] ECR 5193, párrafos 16-18.

5. Beneficiarios	Consumidores y competencia	Productores/ exportadores
------------------	----------------------------	---------------------------

58. La presencia de AD, aranceles compensatorios (CVD, por sus siglas en inglés) y disposiciones de salvaguardia en un acuerdo bilateral o multilateral puede reducir la competencia entre las exportaciones extranjeras y las empresas importadoras competidoras locales, e incluso eliminar las posibles ganancias derivadas de la liberalización parcial de los aranceles (los mismos principios se aplican en el contexto de un acuerdo comercial preferencial). Un ejemplo ilustrativo de esta situación fueron las acciones AD que Argentina inició en contra de otros miembros del MERCOSUR desde 1991 hasta 2000 para bloquear las importaciones intra-subregionales. Las políticas antidumping en la práctica pueden ser anticompetitivas, pueden provocar la reducción del bienestar nacional y contrarrestar las acciones antidumping.

59. Las autoridades de competencia tienen la ventaja de que, basándose en sus propias atribuciones y potestades, pueden imponer medidas preventivas inmediatas contra una potencial infracción de la ley de competencia, además de que pueden imponer sanciones por violaciones de normas de competencia que incluyen elevadas multas pecuniarias por las prácticas anticompetitivas realizadas en el extranjero que afecten el mercado nacional o local.

60. Complementariamente, el comercio protege a los intereses de los consumidores de la toma de decisiones deficientes por parte de las empresas, ya que sanciona cada vez más las actividades gubernamentales que distorsionan inapropiadamente o impiden la toma de decisiones comerciales de acuerdo a los principios que rigen los mercados abiertos y competitivos. Por consiguiente, la política de competencia y la política de comercio pueden ser altamente pro-competitivas y pro-consumidor, aun cuando una tiende a tratar los internacionales y la otra trata (por lo general) casos nacionales (o dentro de la frontera).

61. Luego, la cooperación internacional en el campo de la competencia podría generar ganancias significativas desde las perspectivas de la política de comercio y de la competencia. Estas ventajas podrían surgir una vez solucionados los obstáculos para el acceso al mercado que surgen de las prácticas anticompetitivas. Esto no solo podría causar una expansión del comercio y una mayor seguridad de los compromisos de acceso al mercado, sino una aplicación más uniforme de la ley de competencia como complemento del proceso del comercio.

### **Beneficios para el consumidor derivados del incremento de la competencia**

62. La política de competencia protege los intereses del consumidor, pues trata los asuntos que afectan directamente en las decisiones que efectúan las empresas públicas y privadas. La ley de competencia protege los intereses de los consumidores de las decisiones corporativas anticompetitivas al limitar el abuso de posición de dominio y de los acuerdos anticompetitivos. Una competencia sólida en los mercados nacionales fuerza a mejorar la calidad estimulada por la innovación, la información de los consumidores, la calidad de bienes y servicios y, productos y servicios más económicos, pues la competencia obliga a los agentes económicos a producir bienes al precio que la gente puede pagar. Además, tener más de una empresa compitiendo por los mismos consumidores hace (generalmente) que la oferta de productos y servicios tenga mejor calidad y menor precio que si no hubiese competencia.

## V. Estrategias para lograr la coherencia

63. Para lograr coherencia entre las políticas los gobiernos necesitan adoptar estrategias y principios que promuevan la coherencia interna y externa en la forma de hacer negocios. Los Países Bajos y el Reino Unido han identificado 5 principios que promueven la regulación orientada a fines específicos. El Departamento de Negocios, Innovación y Destrezas del Reino Unido (BIS, por sus siglas en inglés)<sup>24</sup>, a través del Poder Ejecutivo para la Mejora de las Regulaciones (BRE), ha dado a conocer a los entes pertinentes una serie de lineamientos con el propósito de simplificar la regulación. La finalidad de estas pautas es garantizar que la regulación tome en cuenta los principios de proporcionalidad, rendición de cuentas, uniformidad, transparencia y regulación orientada a un fin. Tres de estos principios se han adoptado y se han considerado como herramientas para abordar los retos de coherencia que surgen al desarrollar y hacer cumplir las políticas gubernamentales, incluyendo su relación con la política de competencia. Estos principios son acciones de transparencia con algunos aspectos de uniformidad y rendición de cuentas y finalidad con algunos aspectos de proporcionalidad.

64. Antes de explicar los principios de este estudio es necesario destacar un aspecto clave para promover la coherencia entre la política de competencia y otras políticas gubernamentales. Se trata del importante papel que juegan la promoción y abogacía de la competencia y el intercambio de la información. Muchas autoridades de competencia pueden dar fe de que la abogacía es un aspecto decisivo para la existencia de la competencia. Algunos eruditos también han planteado a las autoridades de competencia jóvenes la necesidad de que participen en actividades de abogacía en el primer año antes de dedicarse de lleno a hacer cumplir las disposiciones fundamentales de la ley. Esto se considera como una manera de hacer que los entes competentes comprendan la ley y la política de competencia, lo cual redundará en una mejor aplicación de la ley.

### (i). La función de la abogacía

65. La abogacía de la competencia es un aspecto importante de la labor de la autoridad de competencia. Las evaluaciones de expertos de la UNCTAD a lo largo de los años suelen recomendar su ejecución a las autoridades de competencia para mejorar su efectividad en la aplicación de la ley y su relación con los órganos gubernamentales responsables del diseño de las políticas y otras partes interesadas. La promoción de programas de concientización pública y la divulgación de información se han identificado como elementos claves en este proceso. Las evaluaciones por expertos realizadas en Kenia, Jamaica, Túnez, Costa Rica, la UEMAO, Indonesia y Armenia ratifican el tema de la abogacía de la competencia como un aspecto necesario para promover la aplicación efectiva y la coherencia. La respuesta de los Estados miembros al cuestionario de la UNCTAD corrobora el papel de la abogacía en la mejora de la coherencia (ejemplos de esto son Colombia, Japón, Malasia, México, Marruecos, Estados Unidos, Zambia, y Zimbabue, entre otros).

66. En lo que respecta específicamente al tema de la coherencia con otras políticas gubernamentales, incluyendo a los reguladores sectoriales determinados, la abogacía de la competencia se ha identificado como un área clave que requiere especial atención. Las autoridades de competencia se han percatado de que promover la conciencia pública en los temas relativos a la competencia es una manera de promover la cultura de competencia, evitar la duplicación y el

<sup>24</sup> Véase el sitio <http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/improving-regulatory-delivery>

solapamiento de políticas y el mejor medio de minimizar la carga administrativa. Aparte de las autoridades reguladoras sectoriales existen otros entes que deben coordinarse con las autoridades de competencia los cuales pueden variar de un país a otro y pueden abarcar desde los ministerios de comercio, finanzas, agricultura, planificación económica y salud hasta las asociaciones de consumidores y las cámaras de comercio, solo por citar algunos organismos. En lo concerniente a la resolución de casos, el poder judicial también constituye un área de política en la que la coordinación es un factor clave. Sin embargo, en este espectro de organismos existen incoherencias de política y la autoridad de competencia debe explicar cómo integrar la política de competencia a este escenario. Algunos ejemplos de autoridades de competencia que han utilizado esta herramienta son Sudáfrica y Turquía<sup>25</sup>, en su esfuerzo por divulgar el mensaje de la competencia a las partes interesadas.

67. La experiencia de la UNCTAD en ofrecer actividades de defensa y capacitación dirigidas a entes específicos ha resultado de gran utilidad para la implementación de la competencia. Particularmente en El Salvador, Egipto, Indonesia, Kenia, Malawi, Tanzania, Trinidad y Tobago, la Unión Monetaria de África Occidental<sup>26</sup> y Zambia el entrenamiento de funcionarios del poder judicial se ha llevado a cabo por años. Los programas de capacitación de jueces de la UNCTAD abordan el problema de la asimetría de información y los jueces que participaron en los cursos dieron una opinión positiva sobre éstos y apreciaron las discusiones sobre análisis económico que se plantearon en los casos de competencia.

68. Uno de los retos que enfrentó la Comisión de Competencia de Sudáfrica en sus primeras etapas de labores es la incoherencia entre la política financiera y la política de competencia. Se planteó el tema de quién tiene jurisdicción sobre las concentraciones del sector bancario. La ley de competencia se enmendó para que se incluyera el tema de la concurrencia de jurisdicción con los entes reguladores del sector. Se redactó un memorándum de entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés) en el cual se explicaba cómo se vería afectada la jurisdicción concurrente y cómo operaría la coordinación entre los dos entes. Esto estableció canales de comunicación entre la autoridad de competencia y el regulador bancario. La Comisión de Competencia de Sudáfrica ha podido defender la aplicación de otros MOU en los entes reguladores de los sectores de telecomunicaciones, correo y electricidad. Los programas de abogacía han jugado un papel importante en este proceso.

## **(ii) Transparencia**

69. La transparencia es una de las herramientas de política que puede mejorar la coherencia en el desarrollo y la aplicación de políticas. Aumenta la presión sobre los responsables del diseño de las políticas para que justifiquen la interferencia en el proceso de competencia. Puesto que la formulación de políticas recae normalmente sobre los ministerios y otros organismos gubernamentales, es importante para los gobiernos establecer un mecanismo de coordinación de políticas que agrupe a los responsables del diseño de políticas de diferentes ministerios o departamentos y cree un foro donde éstos puedan compartir los contenidos y propósitos de sus políticas. Esto ayudaría a los gobiernos a identificar las metas de las políticas que tienen mayores posibilidades de lograrse mediante soluciones basadas en el

---

<sup>25</sup> El informe del año 2010 de la ICN sobre Interfaz entre la política de competencia y otras políticas gubernamentales: preparado por la Autoridad de Competencia de Turquía y presentada en la Novena Conferencia Anual de la ICN en Estambul, Turquía.

<sup>26</sup> Véase el informe de la evaluación por expertos correspondiente a Indonesia, 2009

mercado y aquellas que son incongruentes con un mercado que funciona de manera adecuada. Tal como mencionamos anteriormente en este ensayo, una solución en este sentido sería tener un único ente encargado de la coordinación y el desarrollo de políticas. El Departamento de Negocios, Innovación y Destrezas del Reino Unido (BIS, por sus siglas en inglés) ha creado un sistema con esa finalidad, el cual les ofrece a los ministerios y departamentos del gobierno lineamientos sobre cómo tratar los problemas de carga administrativa. Estas pautas ayudan a los responsables del diseño de políticas a evaluar sus propuestas y opciones de políticas. La introducción del informe de recomendaciones sobre la Reducción de la carga administrativa dice *"... este documento debería proveer información sobre su labor diaria como responsable del diseño de políticas. La reducción de las cargas administrativas de los negocios, el sector de voluntariado y la sociedad en general conducirán al mejoramiento de las políticas, de la implementación y del cumplimiento lo que, en última instancia, conducirá a un mejor gobierno"*<sup>27</sup>. Este enunciado muestra que el gobierno del Reino Unido ha tomado la iniciativa de abordar la coordinación de políticas de varias maneras a través de la promoción de la transparencia y el intercambio de información.

70. En algunos países en desarrollo existen oficinas que se encargan de todo el servicio civil. En Kenia, por ejemplo, todos los ministerios deben presentar informes sobre sus metas de desempeño y planes estratégicos al jefe del servicio civil. En esos países podría crearse una unidad de coordinación de políticas que se encargue de la coherencia y coordinación de políticas. Esta unidad coordinaría con el Gabinete ejecutivo todos los asuntos relativos a políticas y exigiría a los ministerios presentar sus propuestas de políticas para su discusión con las partes interesadas. De este modo, las autoridades de competencia podrían evaluar las propuestas de nuevas políticas regulatorias y determinar si toman en cuenta las inquietudes sobre competencia y buscan formas de solucionarlas. Esto sería un proceso transparente de evaluación y determinación del estado de la regulación en un país determinado y permitiría que las autoridades de competencia y otras autoridades regulatorias discutieran y se pusieran de acuerdo en cómo manejar los efectos anticompetitivos de algunas regulaciones específicas incluyendo, entre otras opciones, la introducción de cláusulas anticompetitivas. Las respuestas de los países miembros al cuestionario de la UNCTAD proporcionaron ejemplos de los esfuerzos llevados a cabo por los respectivos gobiernos para establecer canales de consulta en el proceso de aplicación de políticas y leyes, donde se incluye a los reguladores sectoriales.<sup>28</sup>

71. Además, en el desarrollo y la aplicación de políticas<sup>29</sup> es vital que exista cierto grado de previsibilidad en la toma de decisiones, particularmente en los sectores de servicios universales, como son los sectores de telecomunicaciones, correo, etc. El ente regulador, en especial en aquellos casos que involucran el otorgamiento de licencias a operadores y se exige el cumplimiento, debe informarles a los clientes las condiciones y términos de las licencias de manera simple y clara. El sistema debe ser de fácil acceso y comprensión.

72. Suele haber casos en los que, al plantearse el tema de la transparencia, las autoridades reguladoras establecen normas que excluyen a posibles competidores más económicos que pudieran ser o no ser más riesgosos. Por ejemplo, ellos podrían restringir el delegar el proceso de traspaso de propiedad a los abogados

---

<sup>27</sup> Véase Ejecutivo para Mejora de las Regulaciones (BRE) en [www.betterregulation.gov.uk](http://www.betterregulation.gov.uk)

<sup>28</sup> Véanse las respuestas de Estados Unidos, Japón, Colombia, Chile, México y Uruguay en; [www.unctad.org](http://www.unctad.org)

<sup>29</sup> <http://www.upu.int/>

cuando personas con un grado inferior de educación puedan realizar esa tarea. Otro ejemplo es establecer normas que excluyan a los servicios de taxi monolingües frente a servicios bilingües y menos económicos. Los clientes difieren en cuanto a la forma de valorar estos atributos, así que podría haber clientes que se sintieran mejor con opciones de transporte más económicas aunque fueran más riesgosas. En algunas ciudades esto se soluciona ofreciendo al menos dos tipos de servicio de taxi de diferente calidad que puedan identificarse fácilmente y competir entre sí. La cuestión es si estos temas deberían formar parte del cronograma de las reuniones de coordinación entre la competencia y otras oficinas gubernamentales.

73. Para ser consecuente con los principios de competencia es necesario que las condiciones sean fáciles de entender y sin ambigüedades, de manera que atraigan nuevos participantes al mercado y que, a la vez, puedan ser controladas por el ente regulador. La transparencia también exige claridad de condiciones en los casos cuando el papel del regulador es asesorar a los tomadores de decisiones y cuando actúa como tomador de decisiones al determinar ciertas condiciones como sucede, por ejemplo, al establecer licencias o sanciones operativas.

74. La efectividad del regulador se mide, hasta cierto punto, por su capacidad para aceptar e incorporar los aportes de las partes afectadas, los organismos públicos que crean las políticas, los representantes de los consumidores, etc. Se espera que el proceso regulatorio sea abierto y participativo. Y para este fin pueden publicarse cada cierto tiempo las decisiones del ente regulador, las propuestas de regulación y los principios en los que se basan las políticas para crear confianza y credibilidad en el papel del regulador. Esto también aumenta la coherencia con departamentos complementarios de política gubernamental.

### **(iii) Rendición de cuentas**

75. La coherencia de las políticas también puede mejorarse exigiendo que cada desarrollo de política incluya un compromiso de rendición de cuentas. Un ejemplo ilustrativo en este sentido es Botsuana, donde cada propuesta de política debe presentarse con una relación de cómo la política se ajusta al marco macroeconómico, al plan de desarrollo nacional y cómo impacta a la economía y a la población. Estas propuestas las exige el gabinete antes de aprobar la política, y por consiguiente, la ley. Esta medida persigue prevenir el desarrollo de políticas sin una razón de ser. De este modo se obliga a quienes proponen políticas a estar impulsados por una necesidad determinada y se evita la decisión de políticas por parte de grupos de intereses creados.

76. El informe de la UNCTAD (2008)<sup>30</sup> sobre independencia y rendición de cuentas de las autoridades de competencia destaca que aunque ellas les rindan cuenta al sector privado, tanto nacional como en el extranjero, las decisiones que toman para hacer cumplir las políticas afectan toda la economía, por lo que también son responsables ante el público en general, los consumidores y otras partes interesadas. Los medios también se fijan en las operaciones de las autoridades de competencia y requieren ver los resultados y el impacto que tienen sobre la economía en general. Al igual que ocurre con otras políticas gubernamentales, las autoridades de competencia deben rendir cuenta de sus acciones a través de la coordinación de desarrollo de políticas, el cumplimiento y otras acciones pertinentes. Para lograr este objetivo, se requiere que todas las partes interesadas puedan acceder a las propuestas de políticas, los lineamientos para exigir su cumplimiento, los borradores legales, etc., a través de sitios web y la prensa. Pero lo más

---

<sup>30</sup> Independence and accountability of competition, 2008 authorities:TD/B/COM.2/CLP/67



importante es que los entes que hagan cumplir la política de competencia y otros proponentes de políticas gubernamentales puedan compartir la información.

77. La coherencia entre los diferentes entes que aplican las políticas del gobierno pueden mejorar notablemente cuando existen mecanismos de rendición de cuentas que todos los organismos acatan. El intercambio de información y la producción de informes anuales les permitirán a otros entes identificar aquellas áreas que pudieran estar afectando sus operaciones.

#### **(iv) Atención a objetivos específicos**

78. Los gobiernos deben asegurar la efectividad de la orientación de las políticas atendiendo a sus objetivos de desarrollo y necesidades. Algunos países han introducido el concepto de reguladores multisectoriales como medida de reducción de costos. Para garantizar el desempeño efectivo de estas instituciones, las políticas complementarias se agrupan en un bloque y una institución reguladora que abarca diferentes instrumentos organizados en departamentos, oficinas, etc. A través del regulador “paraguas”, se puede hacer seguimiento a las reacciones, los resultados y los impactos de las políticas emergentes para garantizar que cumplan sus respectivas metas de política. Los defensores del método regulatorio multisectorial alegan que la evaluación de la efectividad de las políticas es más factible debido al intercambio de experiencias entre los sectores, la forma más amplia como se aborda la regulación y la adopción de principios colectivos. En Letonia existe un ente conocido como Comisión de Servicios Públicos (CSP)<sup>31</sup>, que es un regulador “paraguas” de cuatro sectores: energía, telecomunicaciones, correo y ferrocarriles. Los distintos departamentos sectoriales funcionan según sus respectivas leyes y la política gubernamental que guía a los sectores regulados.

79. Otros ejemplos son algunas autoridades de competencia que realmente forman parte de un marco regulador multisectorial. En Zimbabue, la autoridad de competencia también se encarga de la política de aranceles; en Australia la autoridad de competencia se encarga de la protección al consumidor, la coordinación y la coherencia de políticas dentro del regulador múltiple y con otras políticas, de manera que la competencia es más fácil en aquellas estructuras en las que se regulan dos o más sectores dentro de la misma autoridad.

80. Otro aspecto que debe considerarse es una situación en la que, para cumplir el objetivo de la política de prestar servicio de infraestructura a consumidores no económicos, los reguladores sectoriales imponen obligaciones de servicio universal, ya sea exigiéndoles a los licenciatarios la prestación del servicio a dichos consumidores o cobrando una tarifa y manteniendo la competencia para proveer a dichos consumidores basada en un subsidio mínimo. Estos aspectos deben ser considerados mientras se discute la coherencia.

**81. Finalmente, los principios fundamentales de la coherencia, es decir, la abogacía, la rendición de cuentas, la transparencia y la atención a objetivos específicos deben coordinarse dentro de un marco de 3 etapas:**

- **Primero.** Definir los objetivos de la política y determinar cuáles objetivos son prioritarios y si existen aspectos incompatibles entre la política de competencia y otras políticas. El compromiso de la política expresado en los más altos niveles y respaldado por políticas que traduzcan el compromiso en acción es crítico para lograr la coherencia entre la política de competencia y

---

<sup>31</sup> <http://www.sprk.gov.lv/>

otras medidas gubernamentales. El compromiso de coherencia también implica trabajar con el sector privado, las asociaciones comerciales y las asociaciones de consumidores, las instituciones educativas, entre otros, para crear conciencia pública de la coherencia que debe haber entre políticas para mantener un mayor apoyo.

- **Segundo. La coordinación de políticas** requiere determinar cómo se pueden modificar las políticas, o la forma de implementarlas, a fin de maximizar las sinergias y minimizar la incoherencia entre la política de competencia y otros objetivos. Estos mecanismos de coordinación deberían permitir resolver los posibles conflictos o inconsistencias entre políticas y, guiar las complejas políticas que rigen los procesos de desarrollo de políticas.
- **Tercero. Los sistemas efectivos de monitoreo, evaluación y reporte** deben incluir el seguimiento, la recolección de evidencia acerca del impacto de la competencia y de otras políticas, el análisis de los datos recogidos y el reporte al parlamento/congreso y al público. Esta etapa proporciona la base para la rendición de cuentas y para un proceso de desarrollo de políticas y para políticas bien informadas.

82. Los gobiernos de varios países desarrollados y en desarrollo han progresado en cuanto a la creación de un sistema para alcanzar la coherencia entre la política de competencia y otras políticas. Entre ellos figuran Australia, Brasil, Indonesia, Corea del Sur, los Países Nórdicos, Sudáfrica y el Reino Unido. No obstante, en muchos países el progreso en la coherencia de políticas entre la competencia y otras políticas arroja resultados mixtos, especialmente en los países que carecen de una ley de competencia.

## VI. Temas de discusión

83. El compromiso de alcanzar la coherencia de políticas para el desarrollo crea retos y oportunidades de desarrollo de políticas. A continuación se indican las preguntas fundamentales que deben responder los entes responsables del diseño de políticas y las duras decisiones que deben tomar para mejorar la coherencia entre las políticas. Estos puntos deben analizarse en otras investigaciones y discusiones:

- ¿Cuáles son los mejores métodos para introducir un sistema que garantice la coherencia entre la política de competencia y otras políticas gubernamentales?
- ¿De qué manera la autoridad de competencia promueve la coherencia entre el cumplimiento de la ley y la política de competencia?
- ¿De qué manera afecta la incoherencia entre las políticas a los objetivos de desarrollo? ¿Por qué es importante la coherencia?
- ¿Coherencia entre políticas significa que los gobiernos deben permitir que los mercados se regulen a sí mismos? ¿Existe un grado aceptable de incoherencia?
- ¿La coherencia significa que todas las políticas gubernamentales deben estar alineadas con la política de competencia? Y si no, ¿cuáles políticas deberían estarlo?
- ¿Cómo evitan los responsables del diseño de las políticas la captura del regulador cuando formulan políticas y cómo ayudan los principios de apertura y transparencia?