



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

Distr.
GENERAL

TD/B/RBP/96
13 de septiembre de 1993

ESPAÑOL
Original: INGLES

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Grupo Intergubernamental de Expertos
en Prácticas Comerciales Restrictivas
12º período de sesiones
Ginebra, 18 de octubre de 1993
Tema 4 a) del programa provisional

ESTUDIOS SOBRE LAS PRACTICAS COMERCIALES RESTRICTIVAS EN RELACION
CON LAS DISPOSICIONES DEL CONJUNTO DE PRINCIPIOS Y NORMAS

La función de la política de la competencia en las reformas
económicas en los países en desarrollo y en otros países

Estudio de la secretaría de la UNCTAD

INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN Y CONCLUSIONES	1 - 9	3
INTRODUCCION	10 - 12	6
I. LA COMPETENCIA Y LA LIBERALIZACION EN LOS PAISES QUE EMPRENDEN REFORMAS ECONOMICAS Y LA FUNCION DE LAS AUTORIDADES DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA . .	13 - 27	7
A. La función de la política de defensa de la competencia en las reformas económicas . .	13 - 23	7
B. Experiencias de algunos países	24 - 27	11

INDICE (continuación)

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. LA COMPETENCIA Y LOS PRECIOS	28 - 61	13
A. Las ventajas y las dificultades de la liberalización de precios y la función de las autoridades de defensa de la competencia	28 - 38	13
B. Prácticas comerciales restrictivas horizontales	39 - 43	17
C. Prácticas comerciales restrictivas verticales, posiciones de dominio del mercado y precios	44 - 49	19
D. La fijación de precios y los monopolios naturales	50 - 61	21
III. LA COMPETENCIA, LA DESMONOPOLIZACION Y LA PRIVATIZACION	62 - 82	26
A. La privatización, la eficiencia y la competencia	62 - 76	26
B. El ritmo y las modalidades de la privatización o reforma de las empresas públicas	77 - 82	32
IV. LA POLITICA DE LA COMPETENCIA Y LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO EXTERIOR Y LAS INVERSIONES EXTRANJERAS	83 - 106	35
A. Efectos de las inversiones extranjeras directas en la competencia	83 - 88	35
B. La política de la competencia y los inversores extranjeros	89 - 94	37
C. Efectos del comercio en la competencia	95 - 96	40
D. La política de la competencia y el comercio de importación	97 - 103	41
E. Cooperación internacional	104 - 106	44

RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. Reforzar la competencia es un elemento clave para garantizar el éxito de las reformas de desregulación económica adoptadas en todo el mundo en años recientes. A tal efecto, es necesario que las fuerzas del mercado se vean sostenidas por las reglas del juego. Sin embargo, aunque algunos países en desarrollo y otros países hayan aprobado o estén preparando leyes y políticas de defensa de la competencia, son muchos los que aún han de hacerlo. Es necesaria una mejor comprensión de los beneficios de aplicar una política de defensa de la competencia en estos últimos países, particularmente durante el período transitorio anterior a la aparición, inducida por las reformas, de fuerzas del mercado que ejerzan una función autocorrectora.
2. Sería conveniente que las autoridades encargadas de la competencia no sólo controlaran las prácticas comerciales restrictivas de las empresas privadas sino que también actuaran como paladines de una política de defensa de la competencia en la elaboración de las restantes políticas del Estado. La política de defensa de la competencia se debería aplicar a la luz de las circunstancias específicas de cada país, teniendo en cuenta consideraciones de eficacia y la necesidad de crear un clima de confianza en la comunidad comercial. Las prioridades se deberían establecer teniendo en cuenta, entre otras cosas, la necesidad de apoyar y completar las reformas económicas. Se deberían conceder los recursos oportunos.
3. La liberalización de precios ha sido una medida clave de la reforma económica de muchos países, aunque su rapidez y coordinación con otras reformas ha planteado dificultades; cuando la liberalización desencadena una espiral inflacionista, la competencia puede verse desfavorablemente afectada. Una importante tarea de las autoridades encargadas de la competencia debería consistir en asegurar que las empresas no limitan sus efectos positivos manteniendo los precios artificialmente altos. Por otra parte, habrá que tratar de no establecer controles de precios de otro tipo, que afectarían desfavorablemente a la competencia y a la eficacia.
4. En la aplicación de la legislación destinada a controlar las prácticas comerciales restrictivas que afecten a los precios, la fijación horizontal de precios y otras prácticas similares suelen estar proscritas per se o en principio, pero otras prácticas horizontales o empresas mixtas se admiten en ocasiones por consideraciones de eficacia. Casi todos los países que poseen leyes sobre la competencia valoran las prácticas comerciales restrictivas caso por caso. La legislación sobre la competencia en los países en desarrollo y en otros países ha prestado particular atención al comportamiento de las empresas en posición dominante del mercado. A los efectos de controlar los precios o las prácticas comerciales restrictivas por monopolios naturales, las leyes sobre competencia han sido completadas en algunos países por diversos tipos de reglamentación industrial. Sin embargo, aplicar esos controles de manera óptima resulta difícil y los países que se embarcan en tal empresa se beneficiarán de la cooperación técnica de países experimentados en esa esfera.
5. La privatización en los países en desarrollo y en otros países suele aumentar la eficacia pero no necesariamente en todos los casos,

particularmente en países con recursos limitados de capital o tecnología o sin las estructuras necesarias para asegurar la competencia o la responsabilidad de la gestión. La privatización se debería integrar en el contexto general de la reforma económica y se debería llevar a cabo de manera coordinada con la capacidad de absorción de la economía, con la asistencia de las autoridades encargadas de la competencia para determinar cuál es la forma de privatizar que más estimula la competencia y la eficacia y para definir los incentivos, subvenciones o protecciones reglamentarias que se concedan en este contexto. Formas de privatización tales como la contratación externa pueden dar buenos resultados. Antes de privatizar una empresa pública se debería, en lo posible, reformarla y exponerla a la competencia.

6. Dada su competitividad con frecuencia superior, la entrada de inversionistas extranjeros en los mercados de países en desarrollo y otros países puede ejercer profundos efectos, ya sea intensificando o reduciendo la competencia, o aumentando la eficacia. En el control de las prácticas comerciales restrictivas de inversionistas extranjeros puede ser necesaria una vigilancia especial, pero es preciso respetar el trato nacional. La aplicación de tales controles no suele retraer a los inversionistas extranjeros y puede proporcionarles estabilidad y seguridad. Como las empresas extranjeras tienen por lo general un fuerte poder de mercado, se requiere una vigilancia especial y puede ser a veces más eficaz reducir los obstáculos de entrada en el mercado. Los estímulos a la inversión, las subvenciones o la protección especial de los inversionistas extranjeros deben ser objeto de control, en consulta con las autoridades encargadas de la competencia.

7. Las importaciones tienen una importancia crítica para asegurar la existencia de competencia en los mercados de los países en desarrollo y de otros países, aunque a veces presentan algunos inconvenientes a este respecto. Las autoridades encargadas de la competencia deben tener en cuenta los efectos de las importaciones en el mercado interno y controlar las prácticas comerciales restrictivas que reducen sus efectos positivos, en particular a través del ejercicio abusivo de los derechos de propiedad intelectual o de prácticas abusivas de fijación de precios por los exportadores extranjeros. A veces habrá que recurrir a la jurisdicción extraterritorial, aunque resulte difícil de aplicar. Las autoridades encargadas de la competencia podrían también propugnar la liberalización del comercio en los casos apropiados, aunque ello resultaría ineficaz a menos que sean capaces de generar confianza en sus posibilidades de controlar las prácticas comerciales restrictivas de los exportadores extranjeros y a menos que exista un sistema de comercio internacional abierto y favorable a la competencia.

8. Si bien la liberalización del comercio y de las inversiones extranjeras aumenta la competencia internacional en muchos sectores, puede también reforzar el poder oligopolístico sobre el mercado mundial en otros, particularmente en sectores de elevada tecnología. Ello puede plantear dificultades de control a las autoridades encargadas de la competencia. Un aumento de la cooperación entre ellas contribuiría a asegurar la responsabilidad de esas empresas oligopolísticas mundiales, a minimizar las tensiones inducidas por la competencia y el comercio entre los países y a

proteger la competencia a escala mundial. Esa cooperación mundial podría asumir la forma de una mayor convergencia en los aspectos de la política de la competencia relacionados con el comercio, la aplicación coordinada, la asistencia mutua y un sistema de atribución de jurisdicciones (en los casos oportunos) entre las autoridades nacionales encargadas de la competencia. Unos acuerdos de este tipo beneficiarían a todos los países y apoyarían los esfuerzos de reforma económica de los países en desarrollo y otros países.

9. A la luz de lo expuesto, los Estados deberían tomar medidas para:

- a) la adopción, mejora y aplicación eficaz de políticas de defensa de la competencia por los países en desarrollo y otros países, integradas en el marco de su reforma económica;
- b) el establecimiento de mecanismos adecuados para el control de las prácticas comerciales restrictivas o de la fijación de precios por monopolios naturales y para garantizar que la privatización no dé como resultado la sustitución de monopolios públicos por monopolios privados;
- c) el examen de los efectos sobre la competencia de la inversión extranjera directa y del comercio;
- d) la prestación de cooperación técnica para facilitar estas actividades;
- e) la plena aplicación de todas las disposiciones del Conjunto de principios y normas, a fin de asegurar su puesta en práctica efectiva; y
- f) la celebración de consultas en el contexto del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre la idoneidad de los mecanismos de cooperación bilateral, regional y multilateral en la esfera de la política de la competencia y sobre las modalidades de reforzarlos.

INTRODUCCION

10. El presente estudio se ha preparado de conformidad con las conclusiones convenidas aprobadas por el Grupo Intergubernamental de Expertos en Prácticas Comerciales Restrictivas en su 11º período de sesiones, y se basa en un esquema aprobado por el Grupo 1/. El estudio examina la pertinencia y la posible contribución de la política de defensa de la competencia al proceso de reforma económica que está teniendo lugar en países en desarrollo y en otros países, tanto en términos de control de las prácticas comerciales restrictivas como de defensa de la competencia por parte de las autoridades correspondientes. Se hace particular referencia a las políticas de precios, de desmonopolización y privatización y de comercio e inversión extranjera.

11. En el capítulo I se resalta cómo la política de la competencia puede apoyar y complementar el proceso de reforma económica y de liberalización y se sugieren algunos criterios y prioridades que las autoridades de la competencia podrían adoptar con esta finalidad. En el capítulo II se analizan los efectos económicos de la liberalización de precios y la forma en que los poderes públicos han tratado de asegurar que sus beneficios no se pierden como consecuencia de prácticas comerciales restrictivas horizontales o verticales o de la conducta de los monopolios naturales. En el capítulo III se examinan las relaciones entre la competencia, la privatización y la eficacia, los beneficios obtenidos y los problemas surgidos en el proceso de privatización y el ritmo y las modalidades de privatización y reforma de las empresas públicas. En el capítulo IV se examinan las relaciones entre la competencia y la liberalización de la inversión extranjera directa y el comercio de importación y se discuten las particularidades que intervienen en la aplicación de la política de defensa de la competencia a inversionistas y empresas extranjeras. Se subraya la necesidad de coordinar las políticas en esta esfera, tanto a nivel nacional como internacional.

12. En el estudio se hacen referencias a un estudio precedente de la secretaría de la UNCTAD, titulado "Concentración del poder de mercado mediante fusiones, absorciones, empresas conjuntas y otras adquisiciones de control, y sus efectos sobre los mercados internacionales, en particular los mercados de los países en desarrollo" (TD/B/RBP/81/Rev.2), denominado en adelante el estudio de la concentración. Conviene advertir también que el Grupo de Trabajo Especial sobre Experiencias Comparadas en Materia de Privatización se ocupa de temas referentes a la privatización en general.

Capítulo I

LA COMPETENCIA Y LA LIBERALIZACION EN LOS PAISES QUE EMPRENDEN REFORMAS ECONOMICAS Y LA FUNCION DE LAS AUTORIDADES DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

A. La función de la política de defensa de la competencia en las reformas económicas

13. En años recientes se han adoptado en todo el mundo reformas económicas fundamentales, motivadas muchas de ellas por el creciente reconocimiento de la función del mercado y del sector privado en el funcionamiento eficaz de la economía en todas las fases del desarrollo. En los países desarrollados se han liberalizado o reformado diversas disposiciones que afectan a los precios, la entrada o la salida de los mercados y los monopolios, así como el ámbito de aplicación de la legislación sobre prácticas comerciales restrictivas, y en varios de ellos se han aplicado importantes programas de privatización. En muchos países en desarrollo se están introduciendo reformas orientadas al mercado, y en particular reformas estructurales o sectoriales de diversos grados de ambición en las esferas de la política comercial, la política de inversión, la privatización y, en ciertos casos, la desregulación (incluida la reducción de subvenciones, la atribución administrativa de factores clave de producción, los controles de precios, las prescripciones en materia de establecimiento y capacidad de otorgamiento de licencias, los acuerdos de exclusividad y los obstáculos de salida). En las antiguas economías de planificación centralizada, los grandes cambios institucionales han ido acompañados de movimientos hacia sistemas de economía de mercado integrados más estrechamente en la economía mundial. En un elevado número de países las reformas no han concluido aún y aunque se han hecho grandes esfuerzos, aún queda por hacer una tarea ingente.

14. Una aspiración común subyacente en todas estas actividades de reforma es que al disminuir la intervención o la participación directa de los poderes públicos en la actividad económica, y al quedar las empresas expuestas a una mayor libertad y a unos incentivos más fuertes, se estimule la actividad empresarial, la eficacia comercial, la inversión productiva y el crecimiento económico y se llegue también a una satisfacción más rápida y más completa de las demandas del consumidor. Así pues, en todos los sectores de la economía los recursos productivos se asignarían de una manera más eficaz y más flexible a través de decisiones descentralizadas de los participantes en el mercado que por decisión del Estado o como consecuencia de actividades especulativas. Sin embargo, esa aspiración sólo se hará realidad si las empresas actúan bajo el estímulo de la competencia, de forma tal que el descontento del consumidor sea la sanción impuesta al mercado por unos resultados insuficientes. Por tanto, el reforzamiento de la competencia es un elemento clave del éxito de las reformas económicas.

15. Debido en gran parte a estas razones, varios países en desarrollo ^{2/} y algunos de Europa central y oriental ^{3/} han adoptado, en los últimos años, leyes de defensa de la competencia o han reformado la legislación existente, en tanto que varios otros están en trance de hacerlo. Sin embargo, son

todavía muchos los países que proceden a reformas económicas y que no poseen leyes de defensa de la competencia ni aplican una política concreta en la materia. Aunque ello pueda deberse en cierta medida a la falta de información de las instancias políticas, puede también haber cierta resistencia a promulgar leyes de defensa de la competencia por la creencia de que el control de la competencia limitará la actividad comercial y las fuerzas del mercado y será contrario a la tendencia hacia la liberalización económica, que debería bastar por sí sola para asegurar un mercado competitivo. Puede también existir el temor a debilitar la posición en el mercado de las empresas nacionales precisamente cuando tienen que hacer frente a difíciles desafíos, a disuadir a los inversionistas extranjeros y a las dificultades y costes que supone para las empresas responder a peticiones de información o a consultas, que podrían dar lugar a quejas sobre una burocracia excesiva. Pueden existir dudas sobre la capacidad de las autoridades de defensa de la competencia de detectar o demostrar la existencia de prácticas comerciales restrictivas, dadas las dificultades del entorno en los países en desarrollo. Por último, la creación de un nuevo órgano normativo para aplicar la política de defensa de la competencia ocasionaría gastos al Estado en una época de dificultades presupuestarias. A continuación se proponen algunas respuestas a todas estas preocupaciones, junto con algunas formas de aplicación de la política de defensa de la competencia que pueden contribuir a reforzar su necesidad en el contexto de las reformas que se están introduciendo en los países en desarrollo y en otros países.

16. Aunque la liberalización de los obstáculos reglamentarios debería aumentar las oportunidades de competencia, es probable que dichos obstáculos sigan desempeñando una función todavía por algún tiempo, durante el cual la política de liberalización no bastará por sí sola para superar otros desincentivos a la entrada en los mercados. Como se puso de relieve en el estudio de la concentración, los mercados internos de la mayoría de los países en desarrollo suelen estar muy concentrados porque en ellos el nivel de la demanda sólo sostiene a un número relativamente reducido de empresas que producen a una escala económica mínima. Otros desincentivos son la presencia limitada de empresarios y de factores de producción, la ineficacia de los sistemas de distribución y comunicaciones y la escasez de corrientes de información. Este es también el caso de varios países de Europa central y oriental, donde la integración vertical es particularmente elevada. La aprobación y aplicación de dispositivos de defensa de la competencia son particularmente importantes en países que proceden a establecer mecanismos e instituciones de mercado. Sucede con frecuencia, por ejemplo, que los países que han adoptado programas de estabilización y ajuste estructural introduzcan las reformas por etapas, bien porque sus programas comprenden diferentes etapas o porque algunas reformas están fuera de programa. Por ejemplo, pueden introducir con rapidez algunas reformas fiscales y monetarias (tales como la supresión del control de precios, la reforma arancelaria y la devaluación), en tanto que los ingredientes institucionales de sus programas, particularmente los aspectos de la desregulación interna, la reforma y privatización de la empresa pública, pueden tardar varios años en materializarse. En tales circunstancias, transcurrirá un tiempo antes de que las reformas generen la competencia suficiente para crear fuerzas de mercado que ejerzan una función autocorrectora.

17. Entretanto, las empresas establecidas pueden aprovechar la desreglamentación para lanzarse a prácticas comerciales restrictivas anteriormente prohibidas por la intervención del Estado y bloquear la entrada en el mercado. Esto puede suceder en sectores en que las empresas establecidas disponen ya de una posición dominante del mercado, pero puede también suceder que tales empresas penetren en industrias recientemente desreglamentadas. El problema no es simplemente de transición: una vez que las empresas han podido atrincherar sus posiciones mediante conductas o estructuras anticompetitivas, puede resultar difícil tomar medidas correctivas sin que se altere la economía y la confianza de la comunidad comercial en el proceso. En este contexto se dice a veces que el mejor servicio para el proceso de desarrollo, al menos en su fase inicial, es el que le pueden prestar unos monopolios eficaces y que la competencia puede introducirse más adelante a través de la desreglamentación. Sin embargo, esta afirmación subestima tanto los efectos positivos de la competencia sobre la eficacia como las dificultades de introducir correcciones a posteriori en vez de tomar medidas preventivas.

18. La experiencia ha demostrado que no se pueden conseguir ni mantener mercados competitivos simplemente dejando hacer, sino que es necesario aplicar las reglas del juego. Eliminar el control directo del Estado sobre la economía impone la necesidad de trabajar para mantener la competencia en su lugar. Así, incluso los países más adelantados que aplican desde hace largo tiempo una política económica liberal y que disponen de grandes mercados en los que es relativamente fácil entrar, han considerado necesario mantener una política activa de defensa de la competencia y adaptarla continuamente a las nuevas situaciones. Los controles ejercidos sobre las prácticas comerciales restrictivas de algunas empresas preservan la libertad general de todas ellas de realizar su actividad de una manera legítima y protegen también el bienestar del consumidor, creando de esta manera un clima sano y favorable para la actividad económica.

19. Además, la política de defensa de la competencia en su sentido amplio se ocupa no sólo de las limitaciones privadas sino también de las limitaciones reglamentarias impuestas a las fuerzas del mercado, en lo que coincide con la política de liberalización económica, pero hace posible también que esta última se elabore y aplique de una forma que tenga en cuenta la relación entre las restricciones privadas y estatales. En todos los países en que existen leyes de defensa de la competencia, las autoridades de la competencia controlan las prácticas comerciales restrictivas de las empresas. En algunos de esos países, dichas autoridades propugnan también medidas para defender la competencia cuando se elaboran y aplican otras políticas del Estado. Esta función de defensa es importante en los países en que la filosofía de la competencia quizá no sea comprendida o aceptada en su totalidad. En ausencia de una doctrina de la competencia bien articulada, es mayor el riesgo de que las empresas individuales, favorables en principio a la liberalización, conspiran con éxito contra las medidas de liberalización que afectan desfavorablemente a sus intereses.

20. Ello no significa que la política de defensa de la competencia se deba formular y aplicar de una manera doctrinaria e inflexible. En varios países

que tienen larga experiencia en esta materia, las medidas contra las prácticas comerciales restrictivas se toman después de profundos análisis económicos que no se limitan a examinar datos sobre la cuota de mercado, sino que tienen en cuenta factores de comportamiento, incluidas las posibilidades de sustitución de productos y de entrada en el mercado y los efectos de la evolución tecnológica. Pueden considerarse también la mejora de la eficacia, así como la competencia de las mercancías importadas y (en algunos países) la competitividad de las empresas nacionales con las empresas extranjeras en los mercados nacionales y extranjeros. Además, en diversas leyes de defensa de la competencia pueden preverse excepciones en materia de control de prácticas comerciales restrictivas (o controles relativamente flexibles) para algunos tipos de prácticas o empresas mixtas o para algunos sectores industriales (en particular los sectores en declive o de alta tecnología), por consideraciones de eficacia, política industrial o competitividad. La competencia sería normalmente el criterio principal, pero no convendría perder de vista otros criterios de interés público. En muchos países que disponen de leyes de defensa de la competencia, los principios de la competencia no siempre se respetan en su totalidad en algunos sectores tales como el comercio, la política industrial, las compras del sector público o las subvenciones.

21. En el caso de los países en desarrollo u otros países que están introduciendo reformas económicas, el análisis económico adecuado y la flexibilidad en la aplicación de la política de defensa de la competencia pueden ser aún más necesarios para no obstaculizar la consecución de los objetivos de eficacia, crecimiento o desarrollo. Así se reconoce en el Conjunto de principios y normas, que prevé el trato preferencial o diferencial de los países en desarrollo en esta esfera y que, en el control de las prácticas comerciales restrictivas, se tengan en cuenta las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales de los países en desarrollo, con el objeto especialmente de fomentar el establecimiento o desarrollo de industrias nacionales y el desarrollo de otros sectores de la economía (párr. C.7). La política de defensa de la competencia se debería aplicar de manera imparcial e independiente, pero no puede operar en un vacío divorciado de las acuciantes realidades de países sometidos a un ajuste económico; si así fuera, se la podría descartar por irrelevante. Los compromisos pragmáticos podrán justificarse a corto plazo, en tanto se mantenga el impulso del movimiento progresivo hacia un mercado competitivo.

22. Las autoridades encargadas de la competencia deberían prestar a los probables efectos y a la calidad de sus intervenciones más atención que a su cantidad. La elección de las prioridades variará según las circunstancias de cada país, los recursos disponibles y las atribuciones y funciones exactas de la autoridad encargada de la competencia. La intervención podría encontrar su máxima justificación en la esfera de los precios, la privatización, el comercio de importación y la inversión extranjera, como se pone de relieve en los capítulos siguientes. Otras esferas de intervención se podrían escoger sobre la base de la coherencia y la sinergia entre la política de defensa de la competencia y otras políticas. Por ejemplo, las autoridades encargadas de la competencia podrían intervenir en la política del Estado reduciendo los efectos de las medidas de control de las prácticas comerciales restrictivas y

concentrando los esfuerzos de aplicación de sus disposiciones en sectores económicos que han sido desreglamentados, pero en los que todavía no ha surgido una competencia eficaz. Las prioridades de aplicación de las disposiciones podrían también decidirse sobre la base de las prácticas comerciales restrictivas que son particularmente dominantes o nocivas en cada país o que son fáciles de detectar o evaluar; así, para un nuevo órgano encargado del control de las prácticas comerciales restrictivas, las prácticas sometidas a prohibiciones categóricas pueden resultar más fáciles de tratar que las prácticas que requieren análisis económicos complejos.

23. La aplicación eficaz de la legislación sobre la competencia depende en amplia medida de la confianza de la comunidad comercial en el sistema normativo y de que lo considere como elemento que facilita el régimen competitivo y no como obstáculo a la eficacia de las operaciones comerciales. En general, esa credibilidad es particularmente importante en los primeros años del desarrollo de un sistema de competencia y este proceso se verá facilitado por la utilización de reglas y normas inteligibles y de procedimientos justos, rápidos y eficaces. Unos esfuerzos pedagógicos adecuados, tanto dentro del Estado como hacia el público y las empresas, pueden ser un medio de demostrar que no es lo mismo mercado libre que mercancía libre y que incluso en condiciones de dificultades financieras, el Estado debe proporcionar los recursos suficientes para esta tarea (además, los controles de las prácticas comerciales restrictivas que afectan a las compras del sector público pueden proporcionar al Estado un ahorro sustancial). La cooperación técnica de la comunidad internacional en este sector sería útil para la formación de personal con la capacidad técnica requerida.

B. Experiencias de algunos países

24. Las experiencias de la República de Corea y de Polonia proporcionan ejemplos de cómo se puede integrar la política de defensa de la competencia en la política de reforma económica y liberalización y cómo las autoridades encargadas de la competencia pueden asumir funciones activas de defensa de la competencia y de control de las prácticas comerciales restrictivas. En la República de Corea, el plan sexenal de desarrollo económico y social adoptado en 1986 tenía por objeto promover la competencia sobre la base de los principios del mercado libre y a través de una política de desreglamentación, de aplicación de la Ley de monopolio y comercio leal de 1981 y de liberalización de importaciones y servicios financieros 4/. Se han liberalizado ampliamente los sistemas de control de precios, concesión de licencias para actividades comerciales, reglamentación y protección industrial, propiedad estatal de empresas y restricciones a la inversión extranjera y a la importación. La ley de la competencia exige que las autoridades del Estado consulten al Ministro de Planificación Económica siempre que deseen introducir, enmendar o promulgar leyes o reglamentos que puedan limitar la competencia. La Comisión de Comercio Leal ha desplegado esfuerzos denodados por evitar la introducción de nuevos reglamentos restrictivos revisando a tal fin las leyes antes de su promulgación, ha tratado de eliminar los reglamentos vigentes contrarios a la competencia y, con respecto a los mercados controlados por empresas dominantes, ha propugnado la eliminación de los obstáculos de entrada y la introducción de la competencia extranjera 5/.

25. Como la economía se caracteriza por una fuerte concentración del poder de mercado en grandes conglomerados denominados "jaebol", la defensa de la competencia ha dado prioridad al control de la estructura del mercado y de las prácticas comerciales restrictivas de los "jaebol", teniendo en cuenta que la economía depende de ellos en gran medida. Así, la Ley de Comercio Leal proscribe las "integraciones comerciales" susceptibles de limitar sustancialmente la competencia, aunque incluye excepciones cuyo objeto es racionalizar o reforzar la competitividad internacional de una industria. Se ha dado también prioridad al control de las actividades colusorias de las empresas y las prácticas comerciales restrictivas de las asociaciones mercantiles 6/.

26. En Polonia, el programa de transformación económica que entró en vigor en enero de 1990 era un plan típico de estabilización que incluía la liberalización de precios, la reducción de las subvenciones, la disminución del gasto público, la privatización, la devaluación y la liberalización comercial. Sin embargo, por estar destinado a una economía que había sido de planificación centralizada y que estaba dominada por el Estado, su ámbito era amplio; además, sus componentes se aplicaron con rapidez y al mismo tiempo, siguiendo una estrategia más bien "de un golpe" que gradual para la transición hacia la economía de mercado. Las reformas abrieron nuevas oportunidades a las empresas pequeñas y medias de propiedad estatal, que crecieron con rapidez, en tanto que las grandes empresas públicas tropezaban con graves dificultades. En conjunto hubo una fuerte caída inicial de la producción industrial y del crecimiento económico, acompañada de una hiperinflación. Sin embargo, la situación económica general mejoró desde mediados de 1992; la inflación, aunque sigue siendo alta, se ha estabilizado 7/. Los resultados de las empresas públicas han mejorado considerablemente 8/. En este clima se aprobó en 1990 la Ley de represión de las prácticas monopolísticas. Además, el programa estatal de desarrollo de la competencia en 1991-1993 subraya la importancia de la aplicación de leyes de defensa de la competencia, la liberalización comercial y la privatización y pide a los ministros y a otros órganos del gobierno que preparen y apliquen sus propios programas de desarrollo de la competencia.

27. La Oficina de Represión de los Monopolios ha emitido numerosas opiniones en respuesta a propuestas de promulgación de leyes presentadas por los ministerios y organismos 9/ y ha participado en la creación de condiciones de mercado competitivas. Ha puesto también el acento en el control de los abusos de empresas situadas en posiciones dominantes o monopolísticas, así como de los cárteles y de la repartición del mercado. Pero aunque la Oficina está facultada para supervisar y controlar la reestructuración durante el proceso de privatización y la división de las empresas dominantes, ha dado muestras de cautela a la hora de aplicar una política amplia y radical de desmonopolización, dadas las grandes dificultades que supone encontrar el equilibrio adecuado entre una estructura más competitiva y la posible pérdida de economías de escala y de alcance. De acuerdo con los objetivos de la política industrial del Estado de proteger las mejores compañías de Polonia y ciertas compañías pequeñas, la Oficina acepta algunas excepciones a los requisitos de la ley de defensa de la competencia, pero sólo cuando se refieren a los esfuerzos de reestructuración y siempre por períodos limitados y claramente definidos 10/.

Capítulo II

LA COMPETENCIA Y LOS PRECIOS

A. Las ventajas y las dificultades de la liberalización de precios y la función de las autoridades de defensa de la competencia

28. Unas señales de precios exactas facilitan una asignación de recursos eficaz y flexible tanto a nivel macroeconómico como microeconómico. Del lado de la demanda, los precios deberían determinar la medida en que la oferta satisface la demanda de los distintos productos y la fuerza de la demanda relativa de cada uno de los distintos productos. Del lado de la oferta, los precios deben cubrir los costes de producción y determinar el uso óptimo de los diferentes factores de producción. Ello estimularía el aumento de la producción y/o la entrada en el mercado en sectores donde la demanda es más fuerte y desalentaría la producción en sectores donde hay un exceso de capacidad. Para que la asignación de recursos y la fijación de precios sean eficaces es necesario también tener en cuenta el precio internacional de las mercancías objeto de comercio y los costes de los recursos y de oportunidad económica de la producción interna, en particular cuando quizá resulte más barato importar.

29. Las ventajas de una fijación de precios precisa son grandes en los países donde escasean los recursos, ya que en ellos es mayor la necesidad de una asignación de recursos eficaz. Sin embargo, y precisamente debido a su escasez de recursos, los países en desarrollo y otros países tendían con frecuencia en el pasado a hacer mínimos (a través de subvenciones) los precios de los productos que satisfacían las necesidades básicas de las secciones de baja renta de la población o que constituían factores de producción de sectores que el Estado trataba de promover. La elevada distorsión de los precios en estos países afectaba desfavorablemente la competencia y la eficacia. En la República de Corea, los controles de precios dieron como resultado la deterioración de la calidad de los productos, el exceso crónico de la demanda, la disminución de las inversiones y fuertes fluctuaciones de precios 11/. En Brasil, al institucionalizar la frecuencia y el método de fijación de precios, los controles no sólo excluyeron una competencia basada en los precios sino que indujeron colusiones explícitas y tácitas entre las empresas tanto cuando los controles de precios estaban en vigor como después de su supresión 12/.

30. Así pues, un elemento central de muchos programas de reforma económica ha sido el constituido por las medidas de liberalización de precios. Su gama se ha extendido desde la supresión inmediata de los controles de precios hasta su desmantelamiento más gradual en el caso de los productos de consumo, ligado con frecuencia a la reducción de las subvenciones del Estado y de los aranceles de importación y a la liberalización del precio del trabajo, la energía, la tierra, el capital y la moneda extranjera (con la consiguiente fluctuación o devaluación de la moneda local en la mayoría de los casos). Tales medidas han provocado elevaciones de precios y presiones inflacionistas en los países que las han adoptado, aunque la escala y la rapidez de las elevaciones ha variado en los distintos países y para los distintos productos.

Sin embargo, se había esperado que la perspectiva de un aumento de los beneficios estimularía la producción o la entrada en el mercado, lo cual conduciría en última instancia a estabilizar o incluso a reducir los precios.

31. Esas esperanzas se han realizado en algunos países. En la India, por ejemplo, donde los controles de precios y de distribución habían aislado a los productores de la competencia y de la necesidad de modernizarse y reducir costes, la liberalización de precios dio resultados favorables en algunos sectores, como el cemento 13/. Sin embargo, aunque en muchos países el ajuste de los mercados de activos después de la liberalización ha sido generalmente rápido, el ajuste del mercado de productos básicos y del mercado laboral, por no hablar del aumento de producción que sigue a las nuevas inversiones, ha sido mucho más lento 14/. Cuando la liberalización ha provocado una espiral inflacionista, la lenta reacción a las reformas económicas en términos de producción o de entrada en el mercado se ha visto favorecida por la renuencia de los empresarios a comprometerse a hacer grandes inversiones debido a que la elevada tasa de inflación hace difícil percibir el panorama de la oferta y de la demanda. Sin embargo los reajustes de precios parciales han sido a veces peores para las expectativas de inflación que un gran reajuste introducido una sola vez y han evitado también la aparición de un sistema racional de precios comparativos. No obstante y en general, la experiencia de episodios de hiperinflación y de inflación elevada en diferentes países indica que una liberalización rápida y simultánea de la de los precios sólo se justifica en la fase inicial de estabilización de la inflación 15/.

32. En varios países de Europa oriental la liberalización ha provocado una rápida y acusada reducción de la producción de las grandes empresas públicas sin que otros productores hayan respondido con un aumento de la oferta, acompañada de una inflación elevada. En cierta medida ello ha sido quizá inevitable debido a que anteriormente se producían mercancías para las que no había demanda y debido también al exceso de oferta monetaria y a las distorsiones de precios. Pero ha habido también una conducta monopolística por parte de las empresas públicas que preveían futuros controles de precios 16/. La liberalización hasta ahora no se ha traducido en un sistema de precios que refleje correctamente las condiciones de los costes y/o de la demanda. Es cada vez más cierto que en muchas de las anteriores economías de planificación centralizada, resultará difícil contener la inflación sin reestructurar, desmonopolizar y privatizar industrias o empresas; como ha dicho el Ministro de Economía de Ucrania, "un enfoque puramente monetario que parece excelente sobre el papel es casi imposible de aplicar en una economía casi totalmente monopolizada" 17/. Sin embargo, mientras no aparezcan los precios de mercado será difícil determinar qué empresas públicas se pueden reformar y privatizar y cuáles tendrán que ser liquidadas. Además, la inflación puede tener un efecto disuasorio sobre el interés de los posibles compradores de empresas públicas. En Bulgaria, por ejemplo, la fuerte inflación y los altos tipos de interés han hecho mucho más difícil el proceso de privatización 18/. En el siguiente capítulo se hacen algunas sugerencias para resolver estos problemas en la esfera de la privatización y de la desmonopolización.

33. En los países en desarrollo y en otros países que han introducido la liberalización de precios, la competencia de las importaciones ha ayudado a contener la inflación y a controlar los elevados precios impuestos por las empresas establecidas bien sea como consecuencia de su ineficacia o del aprovechamiento de su posición monopolística. Sin embargo, esta contribución se ha visto limitada por ciertos factores, entre los que cabe citar la elevación de precios de las mercancías importadas como consecuencia de la devaluación. Se ha sugerido, por ejemplo, que la actual mejora económica de Polonia se podría haber conseguido con una menor inflación si la devaluación inicial hubiera sido menor y si se hubieran establecido controles de precios a un nivel superior durante un tiempo limitado 19/.

34. Se podrían justificar algunas excepciones concretas a la liberalización de precios. Quizá se justifique en particular la liberalización del precio del dinero de manera gradual a fin de estimular el aumento de la producción o la entrada en el mercado y de evitar la inestabilidad financiera durante el proceso de reforma. En este sector se pueden justificar algunas limitaciones a la competencia; en Sri Lanka se han fijado los tipos máximos de interés que pueden ofrecer las instituciones financieras a los depositantes a fin de evitar una "competencia excesiva" entre instituciones financieras para captar depósitos, que podría llevar a la concesión de préstamos a intereses peligrosamente elevados y a la inestabilidad financiera 20/.

35. Puede también haber excepciones justificadas por motivos de promoción industrial. Sin embargo los países en desarrollo y otros países habrán de dar grandes muestras de prudencia en la utilización de subvenciones o incentivos, habida cuenta de sus consecuencias a menudo negativas en el pasado y de los riesgos de distorsión de la asignación de recursos. Si un gobierno decide proceder al reajuste estructural de manera gradual, las subvenciones sólo se deberían conceder a empresas potencialmente rentables, calculadas sobre la base de unos precios nuevos y más elevados, y deberían ser limitadas, transparentes, temporales y estar ligadas a actividades de reestructuración, aunque las autoridades encargadas de la competencia deberían tener en cuenta toda posible distorsión de la misma. Por ejemplo, algunos países recientemente industrializados han intervenido selectivamente para promover determinadas industrias, con éxito e intensidad variables, pero condicionando normalmente esa intervención a la mejora de los resultados y de la eficacia de tales industrias. En varios países desarrollados predominan también las subvenciones o los incentivos a algunas industrias en declive o de alta tecnología y a la agricultura. Las subvenciones industriales que pueden afectar a la competencia en la Comunidad Europea están controladas por la dirección de la competencia de la Comisión Europea. La "cuestión de las subvenciones y de los incentivos se analiza con mayor detalle en los capítulos III y IV.

36. Independientemente de la rapidez de la liberalización de precios en los distintos sectores y en las diferentes etapas del proceso de reforma, o de su secuencia con otras reformas económicas, las autoridades encargadas de la competencia en los países en desarrollo y otros países tienen una función clave que desempeñar en este proceso. Pueden defender los efectos beneficiosos de la liberalización en general y, sin embargo, contribuir a

determinar sectores específicos en los que dicha liberalización quizá no resulte adecuada a corto plazo por la existencia de un mercado particularmente imperfecto (esta última función implica la supervisión de esos sectores a fin de determinar cuándo ha llegado el momento de la liberalización). Las autoridades encargadas de hacer cumplir la legislación sobre la competencia podrían también concentrar sus esfuerzos en el momento oportuno en mitigar los efectos desfavorables de la liberalización de precios en sectores considerados de importancia particular. Así, por ejemplo, podría recibir atención especial todo sector económico que se ocupe directa o indirectamente de las necesidades básicas de los consumidores, particularmente de los más pobres, o que tenga un efecto general en la eficacia de todo el sistema económico. En Polonia, por ejemplo, la Oficina de Represión de los Monopolios tiene en cuenta los aumentos de precio al decidir los sectores que va a examinar; un rápido aumento del precio al por menor del azúcar conduce a un análisis de los precios de este mercado y a un estudio de las empresas que comercializan el azúcar 21/.

37. Los gobiernos, que han reducido considerablemente sus medidas directas para mantener los precios bajos, se oponen a los esfuerzos de las empresas por mantener los precios más altos de lo debido en un mercado de libre competencia. Sin embargo, la liberalización entraña necesariamente algunos sacrificios y riesgos, y es legítimo que los productores traten de resarcirse de los aumentos de costes elevando los precios; si no son libres de hacerlo, la situación de la oferta no mejorará. Dadas las imperfecciones del mercado, ha resultado a veces difícil determinar si los precios elevados se deben a prácticas comerciales restrictivas o a desequilibrios inevitables de la oferta/demanda o a los costes elevados. Consideraciones de eficacia han llevado también a veces a tolerar acuerdos de precios, sobre la base de que los ahorros de costes conseguidos con la mejora de la eficacia pueden trasladarse en última instancia al consumidor. Así, por ejemplo, aunque las estructuras monopolísticas del mercado puedan dar como resultado una producción subóptimamente baja y precios elevados (que se pueden reducir selectivamente para disuadir la entrada en el mercado), y el oligopolio puede tener efectos similares debido a las posibilidades de colusión, una estructura oligopolística del mercado puede ser la mejor garantía tanto de una eficaz rivalidad entre empresas como de eficiencia en sectores donde la dimensión óptima de las empresas es grande, aunque la amenaza de entrada en el mercado pueda tener efectos similares a la entrada real.

38. Los criterios que las autoridades de la competencia deben tener en cuenta en esta esfera se enuncian, por ejemplo, en la ley de la competencia de Sri Lanka, que prevé que la Comisión de Comercio Leal, en el ejercicio de sus funciones, considere entre otras cosas la protección de los intereses del consumidor, la concesión de los incentivos necesarios a los productores, la necesidad de asegurar beneficios razonables al capital productivo, la asignación de recursos entre diferentes sectores, el control de la inflación y otros objetivos de política económica y social 22/. La Comisión actualmente sólo controla los precios de algunos productos farmacéuticos y alimenticios. Sin embargo, tiene también la facultad de examinar los precios de cualquier artículo después de haber procedido a una investigación a fin de determinar si el precio es injustificado, en cuyo caso puede recomendar

ajustes de los aranceles de importación para estimular la competencia de las importaciones; en las ocho investigaciones realizadas hasta el pasado año no se ha formulado ninguna recomendación de este tipo 23/. Un estudio de los precios fijados por una empresa que monopolizaba el mercado de las botellas de vidrio permitió averiguar que las alzas de precios se debieron a aumentos de los costes; no obstante se obtuvo un compromiso sobre el control de calidad de las botellas 24/.

B. Prácticas comerciales restrictivas horizontales

39. Entre los varios tipos de comportamiento contemplados por la legislación de control de las prácticas comerciales restrictivas, ninguno se considera tan fundamentalmente incompatible con la competencia como la fijación horizontal de precios (en particular a través de licitaciones colusorias) y las prácticas que la apoyan, tales como la asignación de mercados, clientes o ventas o cuotas de producción. La fijación horizontal de precios o licitación colusoria es casi siempre ilegal per se o en principio y puede ser objeto de sanción penal. En Brasil, por ejemplo, entre los delitos proscritos contra el orden económico figuran la fijación de precios, las cuotas de producción y la asignación de mercados. Estas prácticas comerciales restrictivas se encuentran también entre las prohibidas o sometidas a aprobación de acuerdo con los procedimientos ordinarios de la competencia 25/. Análogamente, en Kenya la licitación colusoria está tipificada como delito, salvo en el caso de licitaciones conjuntas reveladas a los convocantes de la licitación y aceptables para éstos 26/.

40. Sin embargo, el criterio seguido para determinar la legalidad de otras prácticas comerciales restrictivas horizontales ha sido menos estricto. Su legalidad se puede evaluar por consideraciones de eficacia, de política industrial, de comercio, de interés público o de racionalidad. Así, los cárteles pueden estar tolerados en algunos países a la vista de la racionalización de las actividades, de la especialización en períodos de crisis o de la depresión de una industria, o si aumentan el poder de negociación de las empresas pequeñas y medias frente a los grandes compradores monopsonísticos, o por razones de interés general. Los cárteles de exportación, al no influir en el mercado interno, están también exentos de la aplicación de las leyes de la competencia o sometidos en algunos países a simples requisitos de notificación o inscripción. En la práctica, ha sido a veces difícil distinguir entre cárteles y empresas mixtas, sobre todo porque las empresas mixtas pueden ser objeto de restricciones accesorias. Así, las empresas mixtas de investigación y desarrollo suelen estar exentas en cierta medida; en la CEE está exenta también la explotación conjunta de los resultados de la investigación.

41. En la República de Corea están prohibidas las "actividades concertadas injustificadas" de carácter horizontal, a menos que hayan sido inscritas y aceptadas en la Junta de Planificación Económica, que examinará si conducen a una "disminución importante de la competencia, contraria al interés público, en algún sector determinado del comercio" 27/ (la ley no se aplica a empresas agrícolas, pesqueras o mineras). Así, cuando seis grandes empresas de refino del petróleo se concertaron para limitar las ventas de cada una de

ellas, la Comisión de Comercio Leal les impuso una multa de 3 millones de dólares 28/. Sin embargo, la Comisión puede autorizar las actividades concertadas cuando son inevitables a efectos de racionalización industrial, de superar la crisis económica de una industria que se está reestructurando, o de aumentar la competitividad de las empresas pequeñas y medias y de racionalizar las condiciones de las transacciones, siempre que se establezcan salvaguardias contra las restricciones injustificadas de la competencia. Otras leyes contienen programas trienales de racionalización para las "industrias crepusculares" en declive y para las industrias "nacientes" en auge, que tienen derecho a una asistencia del Estado condicionada a la mejora de su eficacia; los programas deben incluir planes de las actividades necesarias de los cárteles y de fusiones (en el caso de las industrias crepusculares), y la entrada en el mercado está limitada 29/.

42. En Alemania, la legislación de defensa de la competencia 30/, establece como principio general que los acuerdos concertados entre competidores con un fin común serán nulos en la medida en que su ejecución limite la competencia e influya notablemente en las condiciones del mercado. Sin embargo, se pueden legalizar diversos tipos de cárteles, siempre que sigan los procedimientos adecuados, que dependen del tipo de cártel en cuestión. Algunos cárteles están sometidos a una simple notificación a la autoridad de la competencia ("cárteles de notificación"), otros pueden ser objeto de oposición después de la notificación ("cárteles de oposición") y otros pueden requerir la autorización previa de la autoridad competente ("cárteles de autorización"). Incluso después de legalizados, los cárteles de notificación y de oposición están sometidos a controles en caso de prácticas abusivas. Los redactores de la ley justifican tales excepciones en que "la competencia no es un objetivo en sí ni por sí sino más bien el medio de mejorar la eficacia y el progreso técnico... a través de ciertas restricciones necesarias de la competencia inherentes a los acuerdos de racionalización se pueden establecer las bases de un aumento de la eficacia y de una mejora de la satisfacción de las demandas del consumidor" 31/. De hecho, los participantes en los acuerdos de racionalización tienen la obligación de demostrar que dichos acuerdos van a mejorar la eficacia técnica o económica y que la mejora de la eficacia se trasladará al consumidor en forma de reducción de precios. Sin embargo, sobre la base del estudio empírico de algunos acuerdos de racionalización legalizados y de cárteles de crisis en Alemania, se ha señalado que si bien promueven la viabilidad de los productores en una industria, no existen pruebas concluyentes de que hayan conducido a aumentos de la productividad y de la eficacia; antes bien, las pruebas indican que los precios son relativamente superiores y la producción relativamente inferior como resultado de la cartelización 32/.

43. La racionalización puede presentar ciertas ventajas en el caso de industrias con exceso de capacidad que se enfrentan a un descenso estructural a largo plazo de la demanda del mercado. Las industrias cíclicas y de gran densidad de capital pueden imponer precios más elevados a los consumidores a cambio de disminuir el nivel de riesgo y el coste de capital y de aumentar la rentabilidad. Sin embargo, el aumento de la rentabilidad permite también a las empresas absorber costes más elevados a corto plazo y mantener a largo plazo un exceso de capacidad o una capacidad ineficaz. Otros tipos de

cárteles, en particular los que permiten a las empresas realizar economías de escala o apoyan el suministro de bienes de interés público de sectores específicos, como las normas de calidad de los productos, pueden aumentar la eficacia, reducir los obstáculos de entrada en los mercados o mejorar la competitividad de las empresas pequeñas y medias frente a las grandes empresas. Sin embargo, cuando el tamaño de esos cárteles o sus actividades son superiores al óptimo eficaz, o cuando facilitan la colusión en otras esferas o la expulsión de posibles competidores, la cartelización puede no generar beneficios suficientes para compensar el perjuicio que causa a la competencia. Ahorros importantes de costes y beneficios derivados de la distribución de riesgos y de la complementariedad pueden obtenerse también de las actividades conjuntas de investigación y desarrollo, que pueden mejorar la competencia con la generación de nuevos productos; sin embargo, si la política industrial se basa en la fijación de precios altamente competitivos por las empresas interesadas a fin de estimular la innovación e inversión de las mismas, también puede inhibir la actividad económica en los mercados de materias primas. Las autoridades encargadas de la competencia de los países en desarrollo y otros países deberían tener en cuenta tales factores al evaluar los efectos de los cárteles o de las empresas mixtas en los precios y al decidir su posible autorización.

C. Prácticas comerciales restrictivas verticales, posiciones de dominio del mercado y precios

44. Entre los diferentes tipos de prácticas restrictivas verticales, la fijación de precios de venta en particular está prohibida en la mayoría de las leyes que tratan de la competencia. Otras prácticas verticales se evalúan normalmente caso por caso, teniendo en cuenta sus posibles efectos favorables a la competencia o a la eficacia. Se establecen normalmente excepciones especiales con respecto a los derechos de propiedad intelectual, aunque existen ciertas dudas en cuanto a las circunstancias en que el ejercicio de tales derechos se puede considerar abusivo. Como las estructuras de los mercados están muy concentradas en muchos países en desarrollo y en otros países, las autoridades encargadas de la competencia suelen prestar particular atención al comportamiento de las empresas que dominan el mercado, incluida la fijación de precios por esas empresas. En algunos países se han fijado aparentemente cuotas de mercado para establecer el dominio.

45. En Brasil el control de la distribución y de los suministros en detrimento de la competencia, la fijación abusiva de precios, los acuerdos de vinculación "el dominio del mercado o la eliminación parcial o total de la competencia" y "la elevación sin causa justificada de los precios de bienes y servicios" pueden ser "delitos contra el orden económico"; la mayoría de estas prácticas están también controladas por los procedimientos ordinarios de la competencia, al igual que otras prácticas comerciales restrictivas verticales, como la fijación de precios de venta, la discriminación de precios, las limitaciones de las cantidades de bienes vendidos o producidos y la limitación o la exclusión del acceso al mercado de nuevas empresas 33/. El Gobierno brasileño, en sus deseos de combatir la inflación, considera la posibilidad de aprobar una nueva ley de la competencia según la cual sería ilegal "aumentar abusivamente el precio de los bienes o servicios" 34/. Se han

incoado recientemente procesos contra 22 empresas farmacéuticas por aumentar arbitrariamente los beneficios elevando los precios en un 150% por encima de la tasa de inflación y a lo largo de un período de 30 meses 35/.

46. La Ley de represión de los monopolios de Polonia distingue entre las prácticas verticales monopolísticas (la imposición de condiciones contractuales onerosas para obtener beneficios abusivos y las ventas condicionales) y las prácticas monopolísticas que constituyen abusos de una posición de dominio (obstaculizar la formación de condiciones indispensable para la competencia, la división de mercado, la discriminación de precios, el boicoteo, la fijación de precios de venta y la fijación de precios abusivos); ambas están prohibidas a menos que sean necesarias para la realización de una actividad económica y no provoquen una limitación sustancial de la competencia. Ciertas actividades de empresas situadas en posición monopolística o dominante (se presume esta última cuando la cuota de mercado es superior al 30%) están asimismo prohibidas; se incluyen aquí las limitaciones de la producción, de las ventas o de las adquisiciones, particularmente cuando provocan aumentos de precios, la limitación de las ventas para elevar los precios y la petición de precios exorbitantes. Cuando como consecuencia de prácticas comerciales restrictivas se ha producido un aumento de precios, la Oficina de represión de los monopolios puede ordenar la baja de ese precio, pero la Oficina ha dado muestras de cautela en el ejercicio de esta facultad; reconociendo que el control de precios puede perturbar la transición de una economía centralizada a una economía de mercado y, dadas las dificultades de establecer los costes de producción o de demostrar la existencia de prácticas monopolísticas, sólo ha reaccionado cuando los monopolistas han dado muestras de un comportamiento particularmente agresivo en materia de precios 36/.

47. En Europa oriental se han impuesto controles de precios en el contexto de la privatización. En la antigua Checoslovaquia, la adquisición por un consorcio franco-suizo de una participación mayoritaria en un empresa fabricante de chocolate que disfrutaba de una posición de monopolio y que estaba siendo privatizada se autorizó con la condición de que en los cinco años siguientes los precios no se elevarían más del 50% por encima del precio de coste de los suministros 37/.

48. La importancia dada por los países en desarrollo y otros países a las relaciones existentes entre las empresas que dominan el mercado y la fijación de precios presenta ciertas analogías con los criterios seguidos en algunos países desarrollados. En Alemania, por ejemplo, los acuerdos de vinculación, la negativa a satisfacer las demandas de compra de productos o de prestación de servicios y ciertas prácticas de descuento, normalmente sometidas a análisis caso por caso, son intrínsecamente ilegales cuando las practica una empresa dominante. En algunos países, las autoridades encargadas de la competencia han tratado de poner remedio a los abusos de una posición de dominio imponiendo o negociando precios que puedan basarse en los niveles de precios o de beneficios de mercados similares que son competitivos, o que se relacionen con un índice de costes. Tales medidas, aunque resultan temporalmente útiles para prevenir abusos, (particularmente en mercados de

productos homogéneos) corren el riesgo a largo plazo de desalentar las nuevas inversiones o la entrada en el mercado.

49. Análogamente, si bien puede ser necesario incluir en la legislación sobre la competencia de los países en desarrollo y otros países disposiciones enérgicas sobre el abuso de las posiciones de dominio y sobre la fijación de precios, dadas las condiciones que imperan en sus mercados, habrá que dar muestras de cautela para que la aplicación de esas disposiciones no suponga el restablecimiento de los controles de precio en otra forma. Se deberían tener en cuenta los posibles efectos favorables a la competencia de las prácticas restrictivas verticales, como son las garantías de calidad, de seguridad y de prestación o distribución de un servicio adecuado.

D. La fijación de precios y los monopolios naturales

50. Los problemas de la fijación de precios y las prácticas comerciales restrictivas verticales son particularmente difíciles en el caso de los monopolios naturales. Esos monopolios existen cuando las economías de escala hacen muy difícil o imposible entrar en el mercado y el monopolio de un solo proveedor es la solución más eficiente; típicamente, esos monopolios naturales incluyen industrias de infraestructura o de servicios públicos basadas en redes como las de la electricidad, el agua, el gas, las carreteras, los ferrocarriles, los puertos y los aeropuertos. No obstante, hay que distinguir entre las actividades básicas de un monopolista natural en que esas economías de escala existen realmente y las actividades asociadas en las que ha adquirido un monopolio debido a barreras regulatorias a la entrada en el mercado; en algunos países se permite cada vez más la competencia en esas actividades asociadas. Por otra parte, el cambio tecnológico está reduciendo el ámbito de algunos monopolios naturales, especialmente en la industria de las telecomunicaciones.

51. Pero en muchos países en desarrollo y otros países, aunque sea posible la entrada en el mercado en algunas esferas en las que desarrolla actividades un monopolio natural, puede haber una escasez de empresas capaces de competir en esos sectores y dispuestas a hacerlo. Por consiguiente, sería necesario que las autoridades encargadas de la defensa de la competencia prestaran atención especial a su comportamiento. Además, es posible que los controles ordinarios de las prácticas comerciales restrictivas no basten por sí solos para controlar el comportamiento de los monopolios naturales y que sea necesario establecer un sistema especial de regulación industrial para cumplir esa función. A diferencia de los controles de las prácticas comerciales restrictivas, que tratan de reducir los obstáculos privados al juego de las fuerzas del mercado, la regulación industrial trata de emular a las fuerzas del mercado provocando los efectos que se producirían en la fijación de precios y la producción si la industria fuera competitiva. Aunque el establecimiento de esos sistemas de regulación sea conveniente en principio, se los debería someter al análisis de la relación costo-beneficio pues, como se expone más adelante, la regulación de los monopolios naturales es una actividad compleja y que requiere muchos recursos.

52. En los países donde han sido establecidos esos sistemas regulatorios, los gobiernos han utilizado métodos diferentes para regular la fijación de precios por los monopolios naturales, en un esfuerzo por equilibrar los objetivos del bienestar del consumidor, la eficiencia, la competencia, un nivel mínimo de regulación y la eficacia en función de los costos. Pero en ninguna otra esfera son tan agudos los conflictos potenciales entre esos objetivos. En el caso ideal, los precios administrados que se apliquen a los monopolios naturales deben tratar de simular los efectos de un mercado competitivo, conducir al mismo tiempo a buenos servicios y a precios transparentes que se aproximen a los costos, imponer cierto grado de riesgo y de responsabilidad por las decisiones a la empresa y sus administradores, mantener cierto grado de flexibilidad para hacer frente a las cambiantes condiciones del mercado, ofrecer incentivos para que el monopolio reduzca los costos y para la entrada en el mercado siempre que sea posible y permitir a la vez la estabilidad suficiente para alentar a la empresa a realizar las grandes inversiones que son a menudo necesarias en esas industrias. Inevitablemente, ha sido necesario introducir algunas compensaciones recíprocas entre esos objetivos.

53. En los Estados Unidos, el método más común para controlar la fijación de precios por los monopolios naturales es la regulación de los beneficios o de la tasa de rendimiento que se les permite obtener (conocido como fijación de precios en función del costo incrementado). Ese método tiene la ventaja de que las necesidades de información del regulador, pese a ser considerables, son menores que cuando los precios están controlados, disminuyendo la necesidad de personal muy capacitado. No obstante, esos controles de los beneficios pueden ofrecer escasos incentivos para reducir las ineficiencias y mejorar la tecnología y pueden además alentar el exceso de capacidad o la prestación de servicios innecesarios o costosos. La determinación de lo que constituye un beneficio justo o razonable puede conducir también a dificultades y a cierto grado de arbitrariedad e incoherencia.

54. En los Estados Unidos se ha introducido en algunas esferas la regulación por medio de "topes a los precios" (método conocido también como "regulación de estímulo"). Métodos similares se han introducido también en Francia para regular la fijación de precios por algunos monopolios naturales en manos de empresas públicas. Esos métodos de fijación de "topes a los precios" son similares a los utilizados en el Reino Unido donde, en el caso típico, se establece un límite al aumento anual, durante un período de cinco años, de los precios que fija el monopolio para determinados servicios o para un conjunto de servicios; se calcula ese límite deduciendo un número determinado de puntos porcentuales del aumento del índice de precios al por menor (índices de precio al por menor-X). Aunque en la práctica las distinciones entre controles de precios y controles de beneficios no son claras en el caso de los monopolios naturales (pues el margen de beneficio previsto es un factor importante en la determinación del límite), el hecho de que se establezca el precio para algunos años otorga a la empresa flexibilidad y el incentivo de poder reducir los costos sin tener que reducir inmediatamente los precios. No obstante, la aplicación exitosa de los controles de "topes a los precios" depende de la capacidad de los reguladores para obtener información correcta de la empresa regulada, evaluarla y establecer precios apropiados con anticipación para algunos años. Los "topes a los precios" pueden inducir a reducir los

servicios y eso hace necesario regular también la calidad del servicio. En el Reino Unido, para facilitar la tarea de fijación de precios, se recurre a veces a la "competencia por comparación", en la que se comparan los costos y precios de monopolios naturales de regiones diferentes; en la industria del agua se aplican también controles especiales de las fusiones para evitar que las fusiones entre administraciones regionales del agua impidan esas comparaciones.

55. Tanto en el sistema del margen de beneficio como en el de topes a los precios los reguladores han en ocasiones establecido para algunos servicios precios más elevados que los que podrían justificar los costos del monopolio (pues el monopolio ya habrá amortizado gran parte de sus gastos en bienes de capital) con miras a proporcionar un incentivo para la entrada en el mercado para la prestación de esos servicios o con el fin de desalentar la salida del mercado de los competidores existentes. Como los monopolios naturales son muy comunes en industrias que cuentan con importantes redes de distribución, a las que los competidores potenciales necesitarían tener acceso, los reguladores han tratado también de decidir a qué empresas se les debe permitir entrar en qué sectores del mercado, velar por que no se les niegue la conexión con las redes, controlar los precios y las condiciones de la conexión e impedir que el monopolio adquiera demasiada información sobre los negocios de sus competidores cuando ofrece acceso. También ha sido necesario velar por que el monopolio no pueda incurrir en una fijación abusiva de precios mediante la aplicación discriminatoria de precios y las subvenciones cruzadas entre servicios diferentes para clientes diferentes, teniendo al mismo tiempo en cuenta las ventajas de las subvenciones cruzadas en materia de eficiencia, las regulaciones que obligan al monopolio a subvencionar servicios básicos para algunos clientes que son menos rentables y la necesidad de impedir la colusión entre el monopolio y sus "competidores". En general, los reguladores han debido aplicar una "regulación asimétrica" de las actividades del monopolio y las de sus competidores para superar las ventajas inherentes de aquél. Por consiguiente, en cierto sentido los reguladores de algunos países se han visto llevados a una "competencia dirigida" que, según se espera, podrá sostenerse a sí misma y conducir a largo plazo, a ganancias en función de la eficiencia dinámica y a precios más bajos.

56. Teniendo en cuenta las paradojas inherentes a un enfoque de ese tipo, así como consideraciones relativas a las economías de escala y de alcance, la prevención del exceso de capacidad, los incentivos para las inversiones y la seguridad de los abastecimientos, algunos países desarrollados han experimentado dificultades en la regulación de los monopolios naturales y hay opiniones discrepantes sobre la cuestión de si es posible y apropiada la competencia en el caso de algunas industrias de monopolios naturales, y en qué medida 38/. Las respuestas variarán según las industrias y los países, pero en general se reconoce que sólo puede introducirse la competencia de una manera gradual. Habida cuenta del hecho de que la mayoría de los países en desarrollo y otros países tienen una demanda efectiva limitada pero grandes necesidades de inversiones en la infraestructura, recursos y capacidades administrativas limitados, escasos datos sobre los costos (y dificultades para prever los costos en un entorno de desregulación y alta inflación), ciertamente a las autoridades de muchos de esos países no les resultaría fácil

emprender tareas tan complejas. Además, a menudo en los países en desarrollo los monopolios naturales están en manos de empresas transnacionales, que tienen la posibilidad de cometer abusos en la fijación de precios de transferencia.

57. Algunos países en desarrollo y otros países están comenzando a adoptar estructuras regulatorias similares a las existentes en los países desarrollados. En Malasia, por ejemplo, se han establecido órganos de regulación que se ocupan de los sectores de los monopolios naturales privatizados para proteger los intereses del consumidor y garantizar la creación de una competencia sana. Sin embargo, cuando el monopolio de las telecomunicaciones era todavía una empresa pública se sugirió que había problemas respecto de los costos de los recursos de la regulación (se utiliza para la fijación de precios la fórmula índice de los precios al por menor menos X), de la asimetría entre la empresa y su regulador en materia de información y de los comportamientos para impedir la entrada en el mercado de posibles competidores en relación con "redes de valor añadido" 39/. En la Argentina se han introducido estructuras de regulación similares. Jamaica ha preferido una regulación mediante el margen de beneficio en el sector de las telecomunicaciones (véase el capítulo siguiente).

58. En Polonia, el Departamento Antimonopolios ha tenido que ocuparse de numerosos casos de abusos de la posición dominante por monopolistas naturales, especialmente en los sectores del agua, la electricidad, el gas y los servicios de cloacas municipales así como en el de las redes de telecomunicaciones 40/. El Departamento ha adoptado medidas para elaborar nuevas regulaciones jurídicas de esos sectores estableciendo organismos y capacitando personal. También ha asignado funcionarios al nivel de supervisión de los monopolios naturales que son empresas públicas. Se ha aprobado una nueva ley para dividir el monopolio nacional de las telecomunicaciones en pequeñas empresas regionales y alentar la entrada de nuevos competidores en el mercado 41/.

59. Se ha sugerido que la solución apropiada para los países en desarrollo de economía de mercado es adoptar una estructura dual, en la que se controlaría la fijación de precios por los monopolios naturales en las esferas en que ya están prestando servicios mediante la reglamentación del margen de beneficio o controles de las prácticas comerciales restrictivas de las empresas dominantes, y se los dejaría en libertad de contratar nuevos servicios con los clientes con precios y condiciones no regulados; se podrían introducir topes a los precios cuando las economías fueran más maduras y las tendencias en materia de costos y productividad en las industrias de que se trataba fueran más previsibles 42/. En todo caso, las soluciones que se elijan dependerán de los problemas concretos que afronta cada país. No obstante, la cooperación técnica de países que tienen experiencia en esta esfera sería útil para otros países que desean regular la competencia y/o la fijación de precios en distintas industrias de monopolios naturales de una manera que sea a la vez eficaz y viable dentro de las limitaciones de sus recursos. A ese respecto, las comparaciones internacionales de precios pueden ofrecer una orientación útil. También puede facilitarse esa tarea aplicando determinados métodos para

reducir al mínimo las estructuras y las facultades de los monopolios, tema que se examina en el capítulo siguiente.

60. En la mayoría de los países, tradicionalmente la prestación de los servicios de los monopolios naturales ha sido responsabilidad del gobierno. Sin embargo, el problema de la fijación de precios por los monopolios naturales existe aun cuando éstos estén en manos de departamentos del gobierno o empresas públicas. A diferencia de las empresas privadas, en ocasiones las empresas públicas establecen precios que están por debajo de los costos (limitando la entrada en el mercado). Actualmente se ha difundido la fijación de precios comerciales (a menudo aplicando el método del costo incrementado), pero ella puede limitarse a disimular ineficiencias operacionales y situaciones de monopolio 43/. Por consiguiente, es importante establecer órganos institucionales independientes para vigilar la fijación de precios por las empresas públicas; en Francia, por ejemplo, algunos monopolios naturales son regulados mediante "planes contractuales" por tres años, que se refieren a la fijación de precios y a objetivos en materia de eficiencia y de servicios. No obstante, cuando se privatiza el monopolio natural, tendrá generalmente más incentivos para establecer precios elevados que una empresa pública. La cuestión de la privatización de los monopolios naturales se trata en el capítulo próximo.

61. Un factor pertinente para los países en desarrollo y otros países que deben elegir los regímenes regulatorios apropiados puede ser su influencia en el comercio exterior y las inversiones extranjeras. En Australia se ha dicho que una de las principales razones por las que se han otorgado licencias a algunas empresas para que compitan con Telstra, el anterior monopolio de telecomunicaciones de propiedad estatal, es habituar a la industria a la competencia en el mercado interno para que esté en mejores condiciones de competir en la región asiática; a su vez, las decisiones de la empresa Telstra respecto de si para desarrollar actividades en la región se asociará a empresas locales, adquirirá una participación en empresas extranjeras o competirá con ellas dependerán considerablemente de la actitud de los distintos países en materia de regulación 44/.

Capítulo III

LA COMPETENCIA, LA DESMONOPOLIZACION Y LA PRIVATIZACION

A. La privatización, la eficiencia y la competencia

62. A los efectos del presente estudio, el término "privatización" se refiere a tres conceptos básicos: a) la liquidación de empresas, es decir, el traspaso parcial o total de la propiedad de una empresa pública o de sus activos al sector privado, por ejemplo, mediante el ofrecimiento público de acciones, la distribución de bonos, la transferencia u oferta privada de acciones o activos, la compra por el personal o la dirección o la liquidación de la empresa y venta de sus activos; b) la transferencia de una parte del control o la gestión de las actividades de una empresa pública al sector privado, por ejemplo, mediante el arrendamiento de activos, contratos de gestión, empresas mixtas o concesiones de explotación; c) un permiso otorgado al sector privado para prestar servicios que hasta entonces prestaban el Estado o las autoridades municipales, por ejemplo, otorgando concesiones. En la práctica no hay diferencias claras entre esos conceptos y a menudo se recurre a una mezcla de métodos. Hay que distinguir a la privatización del establecimiento de una empresa pública institucionalmente separada del gobierno ("constitución de sociedades"), de la reorganización de una empresa pública con criterio comercial para hacerla más eficiente ("comercialización") y de la liberalización de las barreras regulatorias a la entrada en el mercado de empresas privadas competidoras y/o la división de la empresa pública en unidades más pequeñas ("desmonopolización"). A los fines del presente trabajo, tampoco se considera privatización al proceso general de transformación de una economía para ajustarla a los principios del mercado ni al hecho de que aumente la importancia del papel de las empresas privadas en relación con el sector público.

63. En los últimos años, la privatización se ha practicado en gran escala en muchos países 45/. Sin embargo, por varias razones en muchos países en desarrollo y otros países el proceso de privatización ha sido difícil y lento y la liquidación ha consistido en general en la venta de empresas pequeñas y medianas lucrativas y no en la de grandes empresas que registran pérdidas 46/. Pero en los dos años últimos ha aumentado el ritmo de las ventas, el número de grandes empresas públicas vendidas o cuya venta se prepara y el número de países que recurren a la privatización 47/. Pero un problema fundamental, especialmente en los países en desarrollo más pobres y en los países de Europa oriental, sigue siendo el de la disparidad entre el gran número de empresas públicas que hay que vender y la escasez de empresas (incluidos los inversores extranjeros) que están interesados en la adquisición de una empresa pública, disponen de recursos financieros para adquirirla y para invertir en ella y son capaces de administrarla eficientemente 48/. Han agravado esta escasez dificultades macroeconómicas, la carencia de recursos y la debilidad de los sectores privados y los mercados de capital en los países en desarrollo y otros países. Además, los compradores potenciales no se han mostrado ansiosos por adquirir las empresas que tienen pérdidas y necesitan grandes inversiones, de las que los gobiernos desean deshacerse rápidamente.

64. Una motivación importante para la privatización ha sido el logro de una mayor eficiencia. La experiencia ha mostrado a menudo que las empresas públicas tienden a ser poco eficientes debido a los débiles incentivos en materia de beneficios, a exigencias opuestas, a la interferencia del gobierno en la gestión y a disposiciones presupuestarias poco estrictas. Las empresas públicas no corren el riesgo de la bancarrota, que es un elemento fundamental de la presión competitiva del mercado. Además, si un gobierno es propietario de una empresa pública, su cliente y el regulador de su comportamiento en interés público, la separación de esos intereses puede oscurecerse; en particular, a los gobiernos puede resultarles difícil no favorecer ni subvencionar a las empresas públicas deformando la competencia. Es probable también que las empresas públicas puedan ejercer presiones más eficaces para mantener barreras regulatorias a la entrada en el mercado, que las protegen.

65. Por consiguiente, a menudo la privatización ha llevado al aumento de la eficiencia productiva. Hay numerosas indicaciones de mejoras de la eficiencia después de las privatizaciones realizadas en los países desarrollados, y también ha habido mejoras después de las privatizaciones en algunos países en desarrollo como Jamaica y Malasia 49/. Un estudio del Banco Mundial comprobó asimismo que después de algunas privatizaciones efectuadas en ciertos países en desarrollo se había registrado un aumento de los ingresos procedentes de las ventas, los activos y las acciones, una mayor eficiencia "interna", mejores estructuras del capital y más gastos de capital 50/.

66. Sin embargo, aunque hay numerosos ejemplos de empresas públicas poco eficientes en los países en desarrollo, esto puede deberse más a políticas generales del gobierno o al entorno económico general que a las deficiencias de esas empresas mismas. Como a menudo la privatización ha sido precedida o acompañada por la comercialización y/o desmonopolización de la empresa de que se trataba, así como por reformas económicas más amplias, en la práctica es difícil determinar con certeza qué mejoras del rendimiento de la empresa o que aumento del bienestar del consumidor se debieron exclusivamente a la privatización. Los datos sugieren que las empresas públicas de los países en desarrollo y otros países no son necesariamente menos eficientes que las empresas privadas de esos mismos países 51/. En el nivel de la empresa, la presión para aumentar la eficiencia no procede de la propiedad privada como tal sino de una mayor responsabilidad por los malos resultados, responsabilidad de las empresas ante las disciplinas del mercado y responsabilidad de los administradores ante los propietarios, que se preocupan por los beneficios y las pérdidas. Por consiguiente, en la medida en que el mercado y/o los propietarios privados son incapaces de ejercer presiones para fomentar la responsabilidad más fuertes que las ya ejercidas por el gobierno, la privatización puede no conducir a una mayor eficiencia. Esto puede suceder especialmente en los países en desarrollo y otros países, donde a menudo la competencia es débil, donde en general las empresas ineficientes no se ven ante una amenaza real de absorción y donde la vigilancia de los accionistas o las instituciones financieras acreedoras suele ser poco eficaz. No obstante, aunque se establezcan mercados competitivos, estos tal vez no conduzcan necesariamente a un aumento inmediato de la eficiencia de las empresas privatizadas, como lo indican las experiencias de privatización del sector de los seguros en algunos países latinoamericanos 52/.

67. Por otra parte, hay muchas menos pruebas de que después de la privatización se registren mejoras en la eficiencia en la asignación de recursos o de que bajen los precios para los consumidores. Aunque en la empresa privatizada la privatización conduzca a una mayor eficiencia productiva, puede en realidad llevar a una disminución de la eficiencia en la asignación de recursos pues una empresa privada tenderá a tener más incentivos que una empresa pública para establecer precios más elevados, lo que constituye una pérdida para los consumidores. Ese problema, que en los países desarrollados puede presentarse principalmente en relación con los monopolios naturales, tiene mucho más importancia en los países en desarrollo y otros países pues en sus mercados la competencia, que a menudo es débil, no será un obstáculo eficaz contra la fijación de precios de monopolio.

68. Es significativo también que la mayoría de los países en que la privatización ha conducido a una mayor eficiencia sean países desarrollados o países en desarrollo de renta media con economías relativamente grandes y diversificadas, mercados de capital y/o capacidades empresariales o administrativas disponibles. Aunque los resultados de algunas privatizaciones han sido positivos aun en países de renta baja como Níger, Mozambique o Swazilandia 53/, las privatizaciones han sido relativamente menos exitosas en Kenya, Malawi, Papua Nueva Guinea y Trinidad 54/, mientras que en un país menos adelantado, Bangladesh, la privatización de empresas públicas en las industrias textiles del yute y el algodón hizo disminuir la eficiencia de esas empresas 55/. En Chile, que en el decenio de 1970 se encontraba en medio de una profunda recesión y de un ajuste mediante una "terapia de choque", la limitación de los créditos y la rapidez y la escala de las privatizaciones condujeron a ventas de empresas públicas a oligopolios con acceso al mercado internacional de capitales, que provocaron un aumento de la concentración en el mercado; posteriormente muchas de las empresas privatizadas y sus adquirentes cayeron en bancarota (lo que provocó un crac financiero pues muchas de las empresas privatizadas eran bancos) y el Gobierno se vio obligado a volver a adquirir varias de esas empresas 56/. Pero la segunda ola de privatizaciones chilenas, en el decenio de 1980, que fue mejor preparada y tuvo lugar en un entorno económico más favorable, tuvo éxito.

69. Por otra parte, a menudo no son sólo las empresas privatizadas las que tienen que aprender a funcionar con eficiencia sino también las empresas privadas, pues éstas pueden haber adquirido suministros de las empresas públicas a precios subvencionados o haber sido favorecidas en subcontratos. Por esta razón, en México, antes de aplicar el programa de privatización se eliminaron las subvenciones de los tipos de interés y los insumos de la producción para poner fin a la dependencia del sector privado del sector público 57/. En general, el alcance de la privatización y sus beneficios serán mayores cuanto más elevado sea el nivel de desarrollo del sector privado y de la economía. Pero a menudo la privatización será menos importante que la aparición de nuevas empresas privadas. Por ejemplo, en China y en la República de Corea se ha limitado a la expansión de las empresas públicas y se ha alentado el crecimiento de un sector privado dinámico, y esto ha modificado la relación entre el sector público y el sector privado en la economía 58/.

70. A ese respecto, hay que tener presente que entre las empresas privatizadas y las nuevas empresas privadas habrá competencia por recursos escasos, de modo que una rápida privatización puede impedir la entrada en el mercado. Por ejemplo, en un medio en que hay escasos fondos para inversiones, la liquidación de empresas públicas puede absorber esos fondos reduciendo las nuevas inversiones que podrían haber sido más productivas y aumentando la competencia; se dice que esto ha sucedido, por ejemplo, en la Argentina 59/. Aun después de la privatización, las grandes empresas privatizadas pueden competir por fuentes privadas de crédito a expensas de las empresas nuevas y pequeñas. Esos problemas se agravarán cuando las instituciones financieras que son privatizadas son adquiridas por empresas industriales, proporcionando a estas últimas las subvenciones que los gobiernos han hecho cesar. Por ejemplo, en la República de Corea los bancos privatizados fueron adquiridos por grandes conglomerados de empresas que utilizaron sus recursos para comprar otras empresas que estaban siendo privatizadas y empresas con problemas financieros, acrecentado de ese modo la concentración en el mercado 60/. Actualmente se establecen límites para la propiedad de acciones de bancos privatizados. Como lo confirman las experiencias de Chile y la República de Corea, el acceso a la financiación es un elemento fundamental para determinar si la liquidación de empresas conduce a una mayor concentración y no a una mayor competencia (no se presenta esa dificultad cuando las empresas públicas son vendidas a inversores extranjeros).

71. El objetivo de la privatización debería ser aumentar la eficiencia macroeconómica general y no sólo mejorar el funcionamiento de las empresas privatizadas. La propiedad, la competencia y la regulación son elementos interrelacionados y las repercusiones en la eficiencia de un cambio en uno de esos elementos serán influidas, en general, por lo que suceda en los otros dos. Las repercusiones de la privatización en la eficiencia dependen mucho del medio competitivo y regulatorio en el que desarrollan sus actividades los agentes económicos. En general ese medio tiene efectos considerablemente mayores en el funcionamiento que la propiedad por sí misma, pero realizada apropiadamente la privatización será un elemento básico en la creación a largo plazo de ese medio. Por consiguiente, a los efectos del aumento de la eficiencia económica la preparación y la ejecución de los programas de privatización no tienen que estar aisladas del contexto general de la reforma económica y de la creación de un medio conducente al desarrollo de un sector privado competitivo. Las experiencias de Chile y México, por ejemplo, confirman que la privatización alcanza mejores resultados cuando es parte de un programa de reformas más amplio 61/.

72. Aunque la promoción de la competencia ha sido uno de los objetivos declarados o implícitos de la privatización, en muchos países en desarrollo y otros países a menudo no se le ha atribuido en la práctica mucha importancia; a menudo se ha mantenido y hasta reforzado la concentración en el mercado, especialmente cuando las empresas privatizadas eran grandes y tenían una fuerte posición en el mercado 62/. Rara vez se han aplicado procedimientos o medidas específicos de evaluación para determinar si los monopolios públicos no están siendo meramente transformados en monopolios privados. Aun en los países en desarrollo donde hay autoridades encargadas de la defensa de la

competencia, a veces esas autoridades no tienen atribuciones para supervisar el proceso de privatización, ni siquiera para celebrar consultas con las autoridades que se encargan de la privatización. Tal vez esto se deba a que se ha supuesto que la combinación de la privatización y la reducción de las barreras regulatorias a la entrada en el mercado, así como el proceso general de reforma económica, bastarán para garantizar el desarrollo de fuerzas del mercado competitivas. También puede haber poca disposición a fragmentar a grandes empresas públicas que son privatizadas pues eso podría hacer más difícil su venta o reducir su precio de venta, su inclinación a invertir o su eficiencia. En todo caso, habida cuenta de la concentración que caracteriza a las economías de los países en desarrollo y otros países y de la escasez de compradores, es posible que los únicos compradores disponibles y capaces tengan ya posiciones dominantes en el mercado.

73. Las economías de escala y los menores costos de las empresas públicas, la escasez de personal directivo y las actitudes de los compradores limitan a veces el grado de desconcentración y desmonopolización que puede lograrse con pérdidas financieras o de eficiencia aceptables. En Hungría, por ejemplo, un grupo de agricultores expresó la intención de impugnar la venta de una empresa pública productora de semillas oleaginosas a una empresa italiana sosteniendo que la privatización proporcionaba a esta empresa poderes de monopsonio y monopolio. No obstante, el director de la autoridad encargada de la defensa de la competencia observó que dado el pequeño tamaño del mercado húngaro no tenía sentido, económicamente, fraccionar la empresa antes de la privatización 63/. En Polonia se dice que los intentos de fraccionar grandes empresas para privatizarlas han desalentado a inversores interesados en adquirir partes considerables en el mercado 64/. La desmonopolización puede ser especialmente difícil en los países que tenían economías de planificación centralizada, pues algunos monopolios pueden consistir en una sola fábrica o bien porque la integración vertical puede ser importante para garantizar la continuidad de los suministros. En todo caso, es posible que no tenga tanta importancia fraccionar empresas que producen bienes comercializados que están sometidas a una presión competitiva internacional.

74. La cuestión de la desmonopolización también está estrechamente vinculada a la cuestión de la gestión de las empresas. Una manera de lograr que las empresas privatizadas estén controladas por los más aptos para administrarlas sería, como en las privatizaciones francesas, velar por que haya un "núcleo" de inversores (locales o extranjeros) con una participación mayoritaria. Pero cuando los compradores interesados y competentes escasean, puede ser necesario, para constituir ese "núcleo" de propietarios, permitir la concentración en el mercado y en la propiedad (en particular, la vinculación por medio de accionistas y consejos de administración comunes). Otro sistema (que tal vez sea menos viable en las circunstancias de muchos países en desarrollo y otros países) sería confiar la supervisión a los bancos, aunque esto entraña riesgos de que se establezca un monopolio de los recursos financieros. No obstante, la donación o la venta de empresas públicas a grandes números de particulares mediante privatizaciones por medio de bonos (y, en menor medida, mediante ofertas públicas de acciones), plantea cuestiones relativas a la eficacia de esos métodos para garantizar la gestión

y la responsabilidad. La solución adoptada en algunos países de Europa oriental, en que se permite a fondos de inversión la tenencia de bonos en nombre de la población, también suscita cuestiones en cuanto a la responsabilidad de esos fondos respecto del control de las empresas privatizadas, las posibilidades de colusión y el peligro de que ventas considerables de bonos a bajos precios acentúen la concentración en el mercado.

75. Sin embargo, el fraccionamiento de las empresas públicas que son privatizadas o la modificación de algunas modalidades de la privatización puede conducir algunas veces a considerables ganancias tanto en función de la competencia como en función de la eficiencia. Como se señaló en el estudio sobre la concentración, el gran tamaño de una empresa no es necesariamente sinónimo de mayor eficiencia y en realidad puede estar asociado a una considerable pérdida de eficiencia. En los países en que los capitales y los empresarios escasean tampoco es seguro que la nueva empresa que entra en el mercado compense los efectos de la no creación de una industria competitiva; aunque lo haga, puede ser al costo de un exceso de capacidad de las instalaciones industriales y de precios más elevados. Por otra parte, las empresas privatizadas pueden conservar un poder dominante en el mercado debido a la reputación de nombres de productos, a la capacidad financiera (que permite un comportamiento predatorio) o a la integración vertical. En esas circunstancias, será necesario que las autoridades encargadas de la defensa de la competencia presten especial atención a los abusos de la posición dominante por parte de la empresa privatizada. Aunque antes de la privatización se divida la empresa, tal vez esas autoridades tengan que prestar atención a las fusiones o a la colusión entre las empresas en las que se la ha dividido.

76. Puede agravar los problemas de la competencia el hecho de que los adquirentes han obtenido a menudo de los gobiernos precios reducidos, incentivos, subvenciones o una protección regulatoria (inclusive mediante el canje de la deuda por capital social) como condición para la compra de una empresa pública. En México, por ejemplo, cuando fue privatizada una empresa de telecomunicaciones (en la que se vendieron partes importantes del capital social a empresas de telecomunicaciones de los Estados Unidos y Francia y a un grupo local), se le concedió un monopolio por seis años a cambio de grandes inversiones 65/. En Jamaica, cuando la empresa pública que tenía el monopolio de las telecomunicaciones fue vendida a una empresa británica, se concedió al monopolio una licencia exclusiva por 25 años (renovable por 25 años) para explotar los servicios tanto nacionales como internacionales y el derecho de establecer tarifas suficientes para proporcionarle beneficios de por lo menos el 17,5% una vez pagados los impuestos 66/. En los sectores de los automotores y las telecomunicaciones de algunos países de Europa oriental, los inversores extranjeros que han adquirido las empresas públicas privatizadas han solicitado (y a veces han conseguido) tarifas más elevadas, contingentes de importación o la exclusividad en las compras públicas 67/. Las subvenciones o la protección pueden ser inevitables en algunas circunstancias, pero deberían ser supervisadas por una autoridad encargada de la defensa de la competencia para tratar de reducir a un mínimo los peligros para la competencia. Por ejemplo, en la antigua Checoslovaquia

un acuerdo entre el Gobierno y una empresa mixta compuesta por la administración nacional de telecomunicaciones y dos empresas de telecomunicaciones de los Estados Unidos, por el que se concedía a esa empresa un monopolio de 20 años en los servicios telefónicos celulares y una licencia no exclusiva de 10 años para los servicios de información, fue aprobado por la autoridad encargada de la defensa de la competencia porque eran necesarias grandes inversiones, pero esa autoridad se negó a aprobar la concesión de derechos exclusivos de comercialización de esos servicios debido a que eso constituía un peligro para la competencia futura 68/. En el capítulo siguiente se examina más detenidamente la cuestión de las subvenciones y la protección a los inversores extranjeros.

B. El ritmo y las modalidades de la privatización o reforma de las empresas públicas

77. En general, los intentos de forzar el ritmo de los programas de privatización, sin tener en cuenta las limitaciones estructurales y la capacidad de absorción de la economía, pueden ser contraproducentes, especialmente si la privatización tiene lugar en las difíciles circunstancias económicas de los programas de estabilización y ajuste estructural. En particular, una insistencia excesiva en los programas de ajuste en objetivos y plazos para la liquidación de empresas ha conducido a malos resultados, provocando ventas apresuradas en condiciones desfavorables 69/. La liquidación de empresas en gran escala puede ser más viable después de efectuar el ajuste, pero se podrían realizar más rápidamente liquidaciones selectivas y bien preparadas, especialmente de pequeñas empresas públicas y/o empresas públicas que ya desarrollan actividades en mercados competitivos. Estas consideraciones podrían no aplicarse en el mismo grado a los países en desarrollo y otros países que se encuentran en una situación económica relativamente mejor, y que podrían proceder más rápidamente con las liquidaciones.

78. Pero en el caso de países con menos recursos (y a veces aun en el de países más prósperos) a menudo otras formas de privatización pueden ser más fáciles, producir más ganancias en función de la eficiencia y crear menos riesgos para la competencia. Se ha recurrido mucho a empresas mixtas, contratos de gestión, arrendamientos y concesiones, pero se los podría utilizar aún más en los países en desarrollo y otros países. No obstante, esos métodos no son una panacea; pueden dar origen también a distintos problemas en relación con la competencia y la eficiencia. Por ejemplo, los arrendamientos y las concesiones o licencias de explotación (contratación exterior) permitirían al Gobierno organizar licitaciones e imponer normas sobre los servicios. Además, el hecho de que esos contratos se harían por períodos limitados disminuiría los riesgos para la competencia. Pero el éxito de los contratos dependería, entre otras cosas, de que hubiera suficiente competencia por el contrato y de que los gobiernos fueran capaces de garantizar licitaciones sin colusiones ni medidas de exclusión dirigidas contra las nuevas empresas que podrían entrar en el mercado. Los controles de las conductas anticompetitivas (y los controles de precios en el caso de los monopolios naturales) seguirían siendo necesarios después de otorgar el contrato.

79. A corto plazo, la formación de sociedades, la comercialización y la desmonopolización de las empresas públicas, combinadas con reformas económicas más generales (incluido el estímulo al sector privado) serán a menudo más viables y fructíferas que la privatización 70/. Una privatización efectuada con menos apresuramiento ofrecería a las empresas más oportunidades para aumentar su eficiencia. Daría asimismo a los gobiernos la oportunidad de acumular experiencia en la aplicación de políticas de la competencia efectivas (que deberían incluir el comportamiento de las empresas públicas) o de controles de la fijación de precios por los monopolios naturales, de realizar estudios de mercado y de elaborar métodos apropiados de privatización. En Polonia, por ejemplo, se realizan análisis del mercado y estudios sobre las perspectivas de sectores industriales determinados para facilitar la elección del método y la estrategia para la privatización y la aplicación de la política en materia de inversiones extranjeras 71/.

80. En particular, podría ser conveniente que los países que carecen de los conocimientos técnicos necesarios para regular los monopolios naturales los mantuvieran en el sector público a menos que necesitaran inversiones que el Gobierno no pudiera proporcionar (como sucedería a menudo). Cuando se privatizan los monopolios naturales, los contratos pueden ser un método muy apropiado, así como la "privatización incremental" (que se mencionó en el capítulo precedente), en la que se permiten el ingreso del sector privado y un mercado competitivo en el caso de nuevos servicios o de servicios que se extienden a nuevas regiones geográficas. Esto está sucediendo con creciente frecuencia, por ejemplo, en el caso de los nuevos servicios de la industria mundial de las telecomunicaciones, así como en la industria de la producción de electricidad en Asia y Europa oriental 72/, y se utilizan a menudo los métodos de "construcción-propiedad-gestión" o "construcción, gestión, transferencia" 73/. Pero esos métodos seguirían requiriendo una regulación adecuada y aplicada con eficacia. Se podría facilitar en cierta medida la competencia y la regulación dividiendo un gran monopolio nacional en monopolios regionales más pequeños (permitiendo la competencia en los sectores fronterizos de las zonas de los monopolios regionales y haciendo posible la comparación de los precios) y disolviendo los vínculos verticales para separar a elementos de monopolios naturales de las actividades potencialmente competitivas (por ejemplo, podrían separarse la producción, la transmisión y la distribución de la electricidad). Ambos métodos han sido empleados en la Argentina y en el Reino Unido después de la privatización de algunas empresas públicas (aunque hasta el momento no se ha permitido la competencia en los sectores fronterizos de las zonas de los monopolios regionales), pero se los podría usar también antes de la privatización.

81. En la práctica, dado el enorme número de empresas públicas que existen en los países en desarrollo y otros países y las dificultades y la lentitud del proceso de privatización, generalmente se ha dado prioridad a la comercialización sobre la privatización 74/. También se recurre a la desmonopolización, aunque es menos frecuente. En China, por ejemplo, los indicios de declinación de las utilidades de las empresas públicas en los sectores en que se eliminó su monopolio y entraron en el mercado numerosas empresas no estatales sugieren que ha habido una mayor competencia en esos sectores; los beneficios no se han reducido en algunos sectores en que

sigue habiendo un monopolio de una empresa pública 75/. En las Filipinas, hasta el momento los competidores potenciales del monopolio de las telecomunicaciones han sido desalentados por la resistencia del monopolio a la conexión con su red, pero el gobierno se ha manifestado decidido a permitir esa conexión 76/. Algunos países también han aplicado sus leyes sobre la competencia para controlar el comportamiento de las empresas públicas monopolistas. En Chile, por ejemplo, se han iniciado juicios contra la empresa telefónica de propiedad estatal (que luego fue privatizada) por su oposición a la conexión de empresas privadas 77/. No obstante, a veces puede ser necesaria una desmonopolización gradual para dar algún tiempo a las empresas públicas para prepararse a sufrir el pleno impacto de la competencia.

82. Pero cuando los dirigentes políticos han empleado la comercialización o la desmonopolización como paso intermedio hacia la privatización, puede resultar difícil llevar a un máximo la eficiencia de las empresas públicas debido a la falta de motivación de los trabajadores y administradores que saben que el objetivo último es la privatización. Puede ser difícil también realizar amplias reformas cuyos costos tal vez no estén cubiertos por el precio de venta de la empresa pública, especialmente si un comprador prefiere reformar la empresa de una manera diferente. En varios países en desarrollo, con frecuencia la reforma de una empresa pública en el marco de programas de ajuste estructural no ha logrado los resultados buscados, mientras que los mejores resultados financieros se debieron más a aumentos de los precios de monopolio que a una mejor gestión 78/. Es por esas razones, y debido a las dificultades y la lentitud del proceso de privatización y a la necesidad de promover el sector privado y una economía de mercado, que algunos países de Europa oriental han preferido realizar rápidamente la privatización, a menudo distribuyendo bonos gratuitos entre la población. Aunque esa rapidez puede justificarse en las circunstancias concretas de algunos países, es indudable que las privatizaciones apresuradas entrañan peligros para la competencia, como lo demostraron las experiencias chilenas ya mencionadas. Los buenos resultados obtenidos en Polonia en el aumento de la eficiencia de las empresas públicas (mencionados en el capítulo I) indican que puede hacerse mucho a ese respecto, especialmente si se reforma el entorno económico general. Pero cuando es poco probable que empresas públicas que tienen pérdidas sean viables aun a largo plazo, puede convenir liquidarlas y vender sus activos a empresas privadas, como sucedió frecuentemente en Polonia 79/.

Capítulo IV

LA POLITICA DE LA COMPETENCIA Y LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO EXTERIOR Y LAS INVERSIONES EXTRANJERAS

A. Efectos de las inversiones extranjeras directas en la competencia

83. En los últimos años, en los países en desarrollo y otros países ha tenido lugar una liberalización general de los regímenes que rigen las inversiones extranjeras. Esa liberalización (así como la liberalización de otras barreras regulatorias y la privatización) ha contribuido al aumento de las inversiones extranjeras que han recibido algunos de esos países, aunque muchos países que han liberalizado no han obtenido ningún aumento importante de las corrientes de inversión. Las inversiones extranjeras dirigidas a la producción para los mercados de exportación no afectarán a la competencia en los mercados internos de productos finales. Pero cuando las inversiones se dirigen a los mercados internos tendrán en general importantes efectos en la competencia pues el tamaño medio de las filiales extranjeras de las empresas transnacionales en los países en desarrollo es mayor que el de sus competidores indígenas 80/. A menudo las filiales de las empresas transnacionales son también más ricas, más eficientes o más lucrativas. Tienden a desarrollar sus actividades en industrias manufactureras relativamente mundializadas que requieren tecnologías, capitales y capacidades de comercialización considerables, en industrias basadas en recursos integradas verticalmente (en menor medida) y en sectores de servicios básicos. Aunque las empresas nacionales tengan un tamaño o un grado de diversificación similares a los de las filiales de las empresas transnacionales, o hayan adquirido capacidades comparables, a menudo esas filiales seguirán siendo más competitivas por el hecho de ser parte de una gran entidad internacional; las empresas transnacionales tienden a estar más integradas verticalmente que las empresas exclusivamente nacionales y con frecuencia concluyen acuerdos de exclusividad con sus proveedores y/o con sus consumidores 81/. No obstante, las empresas locales de los países en desarrollo son a veces tan eficientes como las filiales de las empresas transnacionales (o aún más que ellas), en parte debido a su mejor conocimiento del país y a su mayor libertad en relación con las fuentes de tecnología y los insumos de la producción.

84. A menudo la entrada inicial de inversores extranjeros en el mercado ha reducido la concentración industrial y ha aumentado la competencia, conduciendo a una reducción de los precios por parte de las empresas ya establecidas (que pueden ser tanto nacionales como otras empresas de propiedad extranjera). Esto sucederá especialmente si los competidores del inversor responden a la presencia de la nueva empresa en el mercado aumentando su propia eficiencia. Cuanto más elevadas sean las barreras a la entrada en el mercado y más sólida sea la posición de las empresas ya establecidas, mayor será la utilidad potencial de los inversores extranjeros como "instrumento de la competencia", debido a su capacidad de superar esas barreras. En los mercados en que las empresas transnacionales son dominantes, especialmente, la entrada de otra empresa transnacional con ventajas competitivas similares puede ser el medio más eficaz para estimular la competencia. Este aumento de

la competencia puede mantenerse o bien puede ser afectado negativamente por la salida del mercado de algunas de las empresas ya establecidas, por la especialización o la colusión entre productores o por la dominación del mercado por el inversor.

85. Mucho dependerá del modo de entrada del inversor y de las circunstancias concretas de la industria y el país de que se trate. Cuando la entrada se hace mediante nuevas inversiones y la filial no está introduciendo en la economía un nuevo producto, el coeficiente de concentración debería reducirse y la competencia debería aumentar, por lo menos a corto plazo. Cuando la inversión se hace mediante la absorción de una empresa local o la constitución de una empresa mixta con ella es posible que no haya efectos inmediatos en el coeficiente de concentración; en realidad, las absorciones y las empresas mixtas pueden reforzar la concentración cuando la empresa transnacional (a través de las importaciones) y la empresa nacional han competido (o podrían haber competido) en el mismo sector, o cuando la empresa absorbida hubiera sido un fuerte competidor del inversor extranjero. Pero las absorciones pueden conducir a un aumento de la competencia debido a la aparición de un competidor más fuerte.

86. Si el mercado ya era competitivo, la entrada de una empresa transnacional con mejor acceso a recursos especializados y escasos podría reducir la rivalidad. Será más probable que los inversores extranjeros desalojen a los competidores locales cuando estos últimos son poco eficientes o cuando el mercado es pequeño. En Kenya, por ejemplo, la entrada de empresas extranjeras debilitó la posición competitiva de las empresas ya establecidas en el mercado interno 82/. Pero aunque la mayor concentración conduzca a una menor competencia (cosa que no sucede necesariamente), el efecto neto podría ser de aumentar el bienestar si las ganancias en materia de eficiencia fueran superiores a las pérdidas ocasionadas por el comportamiento monopolista, especialmente si los recursos liberados son empleados en otra parte con más eficacia (cosa que no sucedió en Kenya). Además, como se indicó en el Estudio de la concentración, a menudo los efectos de la entrada de un inversor extranjero en el mercado son limitados por la creación de una estructura de mercado dual, donde hay un oligopolio de la empresa transnacional en los sectores del mercado con mayor valor añadido y las empresas locales se ocupan de los sectores menos rentables y que requieren menos capacidades.

87. No obstante, una vez que han entrado en nuevos mercados los inversores extranjeros pueden crear sus propias barreras a la competencia potencial o expulsar a los competidores del mercado mediante el uso de prácticas comerciales restrictivas y no merced a una mayor eficiencia. La estructura de una empresa transnacional le permitirá adoptar pautas de comportamiento peculiares, entre ellas, la fijación discriminatoria de precios cometiendo abusos en la fijación de precios de transferencia, la subvención transnacional de la fijación de precios abusivamente bajos o la competencia no basada en el precio. Por ejemplo, en la industria de los equipos eléctricos de América Latina hay indicios de subvenciones cruzadas, control de canales de abastecimiento, colusión formal e informal, vinculación mediante consejeros comunes, fijación de precios abusivamente bajos y fusiones anticompetitivas entre y por empresas transnacionales 83/. En Hungría, las empresas

transnacionales han efectuado inversiones en manufacturas locales para evitar la entrada de empresas transnacionales competidoras, especialmente teniendo en cuenta que el mercado puede sostener a sólo unas pocas empresas 84/.

88. En general, hay una correlación positiva entre la parte de las industrias de un país en desarrollo que es propiedad extranjera y los índices de concentración en el mercado 85/. No está claro en qué medida esto se debe a que las empresas transnacionales juegan un papel en el aumento de la concentración (hay indicios de esto en unos pocos casos) y en qué medida a que las empresas transnacionales se sienten atraídas hacia mercados donde las barreras a la entrada o las economías de escala les permiten obtener beneficios superiores a los medios (en las economías de sus países de origen, las empresas transnacionales también tienden a constituir oligopolios). Parece natural que las empresas transnacionales se sientan atraídas hacia los mercados donde hay concentración pues su ventaja específica frente a las empresas nacionales de los países en desarrollo y otros países reside en la posesión de recursos administrativos, tecnológicos, financieros y organizacionales escasos. Hay indicaciones en que las empresas transnacionales tienden a concentrarse en los sectores más propicios a las economías que permite el tamaño de la instalación o la empresa y a las economías de alcance, así como en industrias de gran densidad de conocimientos técnicos 86/. Pero la concentración no está invariablemente asociada a la presencia de empresas transnacionales, especialmente cuando sus principales competidores son otras filiales de empresas transnacionales: un estudio de la industria farmacéutica del Brasil no descubrió esa asociación aunque esa industria estaba casi totalmente dominada por empresas de propiedad extranjera 87/.

B. La política de la competencia y los inversores extranjeros

89. No se necesitan disposiciones especiales en las leyes sobre la competencia para controlar las prácticas comerciales restrictivas de los inversores extranjeros. La aplicación de las leyes sobre la competencia al comportamiento de los inversores extranjeros debería ajustarse al principio de la equiparación con los nacionales enunciado en el Conjunto de principios y normas (párr. 3 de la sección E). No hay indicaciones de que los inversores extranjeros recurran a prácticas comerciales restrictivas con mayor frecuencia que las empresas nacionales. Sin embargo, como pueden ser capaces de adquirir un gran poder en el mercado y como su orientación mundial permitiría a las filiales de las empresas transnacionales adoptar prácticas distintas de las empleadas por las empresas independientes, es probable que las autoridades encargadas de la defensa de la competencia deban vigilar su comportamiento. Pero las empresas transnacionales pueden considerar a algunas prácticas (como las compras vinculadas) una parte legítima de sus estrategias competitivas mundiales y por consiguiente podrían reaccionar ante las posibilidades de investigación reduciendo o limitando sus inversiones. Además, al tratar de determinar si los actos o comportamientos entre las empresas matrices y las filiales de las empresas transnacionales que no tienen efectos restrictivos fuera de las empresas relacionadas son abusivos o no, sería necesario también, como se dispone en el Conjunto, decidir si esos actos son apropiados a la luz de la relación existente entre las empresas de que se

trata. En la práctica, puede ser difícil evaluar el alcance apropiado de las exenciones a ese respecto, habida cuenta de la creciente diversidad de las formas no tradicionales de inversión utilizadas por las empresas transnacionales. En España se está investigando a una empresa química británica en relación con aumentos de precios de productos que vende a una empresa mixta que ha establecido con una empresa española y que supuestamente están encaminados a disminuir las utilidades de esa empresa 88/.

90. Sin embargo, en general los inversores extranjeros no se opondrán a que se los someta a las normas sobre la competencia si se las aplica de una manera rápida y flexible, teniendo plenamente en cuenta las consideraciones relativas a la eficiencia. Pueden también acoger con satisfacción la aplicación de las normas sobre la competencia para controlar las prácticas comerciales restrictivas de sus competidores. El control de las prácticas comerciales restrictivas debe refrenar el comportamiento anticompetitivo de las empresas ya establecidas en reacción a la entrada en el mercado de inversores extranjeros, aunque puede ser necesario ser tolerante en relación con las fusiones o empresas mixtas entre empresas ya establecidas (o con el inversor extranjero) cuando ellas puedan hacerlas más eficientes. Aun para las empresas transnacionales que desarrollan actividades en mercados oligopólicos sigue siendo una fuente importante de incertidumbre el hecho de verse expuestas a la competencia (incluida la competencia predatoria) de sus rivales dentro del oligopolio. El control de los abusos cometidos por algunas empresas que tienen poder en el mercado mundial puede en realidad alentar la especialización de otras grandes empresas y conducir a una mayor eficiencia económica; una de las razones por las que algunas empresas electrónicas de los Estados Unidos han decidido fabricar una parte considerable de sus insumos de producción dentro de sus propias redes transnacionales, en lugar de depender de proveedores independientes, ha sido el temor de que rivales predatorios les nieguen las versiones más avanzadas de esos componentes, mientras que los incorporan en sus propios productos 89/. La promulgación de leyes sobre la competencia en creciente número de países y cierto grado de convergencia en los regímenes nacionales que rigen la competencia también promoverían la seguridad y la estabilidad que necesitan las empresas transnacionales (y reducirían el riesgo de que algunos países trataran de atraer a los inversores extranjeros no adoptando políticas sobre la competencia o aplicándolas de una manera débil o desigual).

91. Pero en la medida en que la concentración se produce porque los inversores extranjeros se han sentido atraídos hacia industrias con barreras a la entrada, los esfuerzos para reducir esas barreras pueden ser la mejor manera de promover la entrada en el mercado de empresas tanto nacionales como extranjeras, obteniendo así un máximo de ganancias en materia de bienestar de la presencia de inversores extranjeros. Y en la medida en que algunas veces las empresas emplean prácticas comerciales restrictivas en respuesta a barreras a la entrada creadas por los gobiernos, sería mejor modificar las políticas de los gobiernos para que las empresas ya no tengan el incentivo ni la posibilidad de incurrir en esas prácticas. El hecho de que se disponga de controles de las prácticas comerciales restrictivas como salvaguardia puede calmar las inquietudes respecto de posibles comportamientos abusivos de los inversores extranjeros y por tanto puede ayudar a las autoridades encargadas

de la defensa de la competencia en su promoción de la liberalización de los regímenes que rigen las inversiones extranjeras. A tal efecto, las autoridades encargadas de la defensa de la competencia podrían realizar análisis de mercado que servirían de insumos para adoptar la decisión de si debe introducirse la liberalización en un sector determinado, en qué momento y en qué forma.

92. Cuando se lleva a cabo el proceso de reforma en países en desarrollo y otros países sería preferible liberalizar el comercio de importación antes, o al mismo tiempo, que los controles de las inversiones extranjeras, para que éstas no se vean atraídas a sectores protegidos. No obstante, como se observó en el capítulo precedente, los inversores extranjeros potenciales han pedido a veces una protección especial (incluidas exenciones de las leyes sobre la competencia) como condición previa para las inversiones. En Kenya, por ejemplo, algunas empresas transnacionales han solicitado derechos prácticamente exclusivos antes de invertir, y las acciones penales iniciadas contra las empresas sospechosas de incurrir en prácticas comerciales restrictivas han sido entorpecidas por amenazas de trasladar las empresas a otro lugar 90/. En Egipto se informa de que empresas extranjeras pidieron protección contra importaciones del Japón supuestamente a precios de dumping, como condición para permanecer en el país 91/. Hay que oponerse a esas peticiones tanto como sea posible pues pueden hacer que las inversiones extranjeras, en lugar de ser una ventaja, constituyan una desventaja para la competencia. Pero cuando sea inevitable, la protección debe ser limitada, temporal y condicionada a aumentos de la eficiencia.

93. A menudo se otorga también a los inversores extranjeros incentivos o subvenciones para las inversiones; puede ser difícil evitarlos en el clima actual de competencia entre los gobiernos para obtener inversiones extranjeras. No obstante, puede ser necesaria alguna flexibilidad en la aplicación de la política de la competencia en esta esfera, en particular porque los sistemas de subvenciones o incentivos, al atraer a nuevos agentes económicos, pueden hacer a los mercados más densos y más competitivos, por lo menos a corto plazo. Pero en el curso del tiempo las nuevas empresas se apropian de las ganancias que inducen a la entrada, en parte porque a menudo se niegan esos incentivos a otros inversores potenciales por el temor de que lleven a un exceso de capacidad, una desestabilización de los mercados y una mala asignación de los recursos. Siempre que fuera posible los incentivos deberían ser limitados, temporales y condicionados a los resultados y ser aplicados según el principio de equiparación con los nacionales, tratando de no poner en desventaja a las empresas nacionales. Las autoridades encargadas de la defensa de la competencia pueden ayudar a elaborar políticas apropiadas en esta esfera, pero también pueden ser útiles las consultas y la coordinación entre los gobiernos para establecer algunos límites internacionales al uso de incentivos.

94. Los gobiernos deben tener plenamente en cuenta las repercusiones en la competencia de la concesión (o de la no concesión) de incentivos, subvenciones o una protección especial; a tal efecto, consultas previas entre las autoridades nacionales competentes serían preferibles a una intervención ex post facto de la autoridad encargada de la defensa de la competencia contra

acuerdos concluidos por otro órgano del gobierno. Cuando una empresa alemana de automotores estableció una empresa mixta con una empresa pública que gozaba de una posición dominante en el mercado de automotores de la antigua Checoslovaquia, se prometió a esa empresa, a cambio de grandes inversiones de la empresa alemana, el mantenimiento durante algunos años de derechos aduaneros contra las importaciones de automóviles, barreras no arancelarias, diversas subvenciones y privilegios y la exención de algunas de las disposiciones de la legislación sobre la competencia; posteriormente se suscitó una polémica cuando la autoridad encargada de la defensa de la competencia protestó alegando que no se había solicitado su aprobación de la empresa mixta, y también contra un gran aumento de los precios y la escasez de automóviles 92/.

C. Efectos del comercio en la competencia

95. La competencia de las importaciones es un elemento fundamental para que el mercado nacional siga siendo competitivo. Los aranceles, las limitaciones cuantitativas, las subvenciones a los productores nacionales y los derechos compensatorios y antidumping contra las importaciones reducen la competencia actual y la entrada en el mercado de productores extranjeros en el futuro y contribuyen al ejercicio de un poder en el mercado por los productores locales (que pueden incluir empresas de propiedad extranjera) en detrimento de los consumidores locales. Las limitaciones cuantitativas, en particular, si se las emplea de una manera generalizada y permanente, pueden causar más daño a la competencia que las limitaciones arancelarias equivalentes, impidiendo a los proveedores extranjeros ampliar la producción en un mercado de importación en respuesta a la fijación colusoria de precios por los productores locales. Por otra parte, una exposición prematura de las empresas locales a la competencia de las importaciones puede diezmar a las industrias nacientes y conducir a la concentración de poder en el mercado en manos de los exportadores extranjeros o de intermediarios comerciales. Pero si la protección a la "industria naciente" que se les otorga es inapropiada o demasiado prolongada, poniéndolos a cubierto de la disciplina de la competencia internacional y alentando la mala asignación de recursos a sectores que no son competitivos, la eficiencia y la competitividad de los productores locales quedarán socavados. Por eso la firme aplicación de las leyes sobre la competencia tiene particular importancia en los países donde las barreras a las importaciones son elevadas.

96. En cambio, cuando esas barreras han sido liberalizadas, como sucede en muchos países en desarrollo y otros países, las importaciones pueden tener limitaciones como fuente de competencia, por ejemplo, cuando los productos importados no compiten directamente con productos locales debido a la diferenciación de productos, cuando la competencia entre los proveedores extranjeros es débil y permite fijar precios elevados o recurrir a prácticas comerciales restrictivas, cuando los derechos de propiedad intelectual limitan las importaciones paralelas o el uso de tecnologías competidoras y, cosa muy importante para los países en desarrollo y otros países, cuando hay escasez de divisas extranjeras. En Chile, por ejemplo, la liberalización general, indiscriminada y brusca de las importaciones en el decenio de 1970 logró en cierta medida poner un límite a los precios internos y aumentar la eficiencia

de las empresas que sobrevivieron 93/. Pero en muchos casos las bajas de los precios no fueron considerables porque la competencia entre los proveedores extranjeros se basó en la diferenciación de productos y no en el precio y porque muchas de las empresas locales que no cayeron en bancarrota se fusionaron o, cuando controlaban canales de distribución, comenzaron a importar productos "competidores". La producción nacional quedó expuesta a las amplias fluctuaciones de los precios internacionales en relación con algunos productos, y al dumping. Las políticas más pragmáticas adoptadas en el decenio de 1980 produjeron mejores resultados.

D. La política de la competencia y el comercio de importación

97. Por consiguiente, al aplicar controles de las prácticas comerciales restrictivas es importante que las autoridades encargadas de la defensa de la competencia no subestimen ni sobreestimen la contribución de las importaciones a la competencia al analizar el poder en el mercado. Por ejemplo, es posible que las fusiones o las empresas mixtas entre grandes empresas locales no sean anticompetitivas si se tiene en cuenta el grado de penetración del mercado por las importaciones, aunque puede haber dificultades en la medición de la entrada potencial de las importaciones en el mercado. Pero aunque se tengan plenamente en cuenta las importaciones efectivas y potenciales, las autoridades encargadas de la defensa de la competencia no deberían suponer que la presencia en el mercado de productos importados garantizará automáticamente un comportamiento competitivo de los participantes en el mercado y deberían adoptar medidas contra las prácticas comerciales restrictivas que reducen los efectos benéficos de la liberalización del comercio. En Polonia, por ejemplo, se anuló un contrato de distribución exclusiva entre un productor alemán de automóviles y un negociante polaco pues se consideró que constituía una "práctica monopolística" 94/.

98. Algunos sectores o esferas a los que los gobiernos tal vez tendrían que prestar atención especial son los intermediarios comerciales, los transportes, la distribución, algunos productos agrícolas y los productos de tecnología avanzada, como se indicó en el Estudio de la concentración. En casos recientes, por ejemplo, la Comisión Europea inició acciones contra 15 empresas navieras europeas que habían establecido cárteles y acuerdos de distribución del mercado en itinerarios entre Francia y algunos países de Africa occidental y central, y contra 11 "comités de armadores" y 4 conferencias marítimas por abuso de posiciones dominantes para eliminar a los competidores en el comercio marítimo entre Europa septentrional y el Zaire 95/.

99. Pueden presentarse dificultades especiales cuando hay superposición entre los regímenes que rigen la competencia y los que rigen la propiedad intelectual. En Kenya, por ejemplo, se impidió a un distribuidor importar un producto farmacéutico de marca debido a una restricción territorial impuesta por un titular de la patente británica a un concesionario de la licencia de los Estados Unidos a quien el distribuidor había comprado el producto 96/. En los últimos años hubo cláusulas de vinculación en el 5% de los contratos de importación de tecnología concluidos por empresas de Nigeria (antes de la intervención de las autoridades) 97/ y en el 8% de los contratos de adquisición de maquinaria y materias primas concluidos por empresas de

Tailandia 98/. Entre 1981 y 1989 la autoridad encargada de la defensa de la competencia en la República de Corea examinó 1.546 contratos de importación (que en su mayoría incluían licencias de tecnología) donde había cláusulas que establecían restricciones relativas a las materias primas y las piezas, a los canales y los métodos de comercialización, a las cantidades y los precios de las ventas, al uso de productos o tecnologías competidores y a la utilización de tecnologías transferidas después de la expiración del contrato 99/. Los países en desarrollo y otros países que refuerzan la protección de los derechos de propiedad intelectual deberían contar también con normas más claras para impedir que el ejercicio de esos derechos ofrezca una base para abusos del poder en el mercado, pero habrá que tener en cuenta las consideraciones relativas a la eficiencia y el peligro de desalentar a los proveedores extranjeros.

100. También pueden suscitarse dificultades cuando los regímenes comerciales tratan de hacer frente a prácticas supuestamente desleales de los exportadores extranjeros, como el dumping (fijación discriminatoria de precios combinada con la fijación abusiva de precios), que pueden a veces sumarse a precios subvencionados, especialmente en relación con algunos productos agrícolas. En la mayoría de las legislaciones sobre la competencia no se proscriben las prácticas agresivas de fijación de precios salvo que exista un riesgo importante de que los supuestos infractores fortalezcan su poder en el mercado, afectando a la competencia más bien que a los distintos competidores. Por consiguiente, el empleo de las leyes sobre la competencia para hacer frente a esas prácticas de los exportadores extranjeros mantendrá el equilibrio apropiado entre el mantenimiento de los beneficios de la liberalización comercial y la lucha contra las prácticas comerciales anticompetitivas; en el Brasil, por ejemplo, se considera que "la importación o exportación de productos o su comercialización por debajo del precio establecido en el país exportador en detrimento de un competidor basado en el Brasil" es una práctica comercial restrictiva sólo si está encaminada a dominar el mercado o produce ese efecto 100/. En cambio, algunos países en desarrollo y otros países están comenzando a aplicar en esta esfera normas comerciales relativas a las medidas antidumping y las subvenciones, siguiendo la práctica difundida en los países desarrollados. Como sucede a veces en los países desarrollados (véase el Estudio de la concentración), los países en desarrollo y otros países pueden verse obligados también a tolerar cárteles de importación cuando éstos se constituyan para contrarrestar el poder en el mercado de exportadores extranjeros, mientras que las limitaciones voluntarias de las exportaciones impuestas por los asociados comerciales a menudo conducirán a la formación de cárteles de exportación que pueden tener efectos indirectos en el mercado interno.

101. Los países en desarrollo y otros países que apliquen sus leyes sobre la competencia a las prácticas comerciales restrictivas que afecten a su comercio de importación experimentarán a veces la necesidad de recurrir a ejercicios extraterritoriales de jurisdicción para obtener información o hacer cumplir decisiones. En general, tendrían suficiente jurisdicción en esta esfera si ajustaran el alcance extraterritorial de su legislación al que reivindican los países desarrollados, aunque se presentan algunas cuestiones sujetas a controversia respecto de las cuales tendrían que buscar sus propias soluciones

(véase el Estudio de la concentración). Las leyes sobre la competencia de varios países de Europa oriental ya han adoptado el enfoque de la CEE a ese respecto. Pero cualquiera sea el alcance teórico de la jurisdicción que se reclama, a las autoridades encargadas de la defensa de la competencia en los países en desarrollo y otros países les puede resultar difícil, en la práctica, hacer respetar esa jurisdicción. Por ejemplo, un país perjudicado por una fijación extraterritorial de precios, una manipulación de las licitaciones o una fijación de precios abusivamente bajos, aunque logre obtener información sobre esas prácticas comerciales restrictivas, puede ser incapaz de imponer su jurisdicción sobre las empresas de que se trata; hasta es posible que no haya jurisdicción sobre los productos correspondientes, que pueden estar en manos de compradores inocentes cuando llegan al país afectado. Cuando es posible que una fusión en el extranjero tenga efectos anticompetitivos en el mercado nacional, generalmente una autoridad encargada de la defensa de la competencia podría intervenir con eficacia sólo si las empresas de que se trata tienen filiales locales; aun en este caso, es poco probable que sus medidas tengan muchos efectos si las principales instalaciones productivas de las empresas están situadas en el extranjero. A ese respecto, cabe recordar que en el Conjunto de principios y normas equitativos (párrafo 4 de la sección E) se dispone que los Estados deberían procurar adoptar las medidas correctivas o preventivas adecuadas para impedir o controlar el uso de prácticas comerciales restrictivas dentro del ámbito de su competencia cuando comprueben que tales prácticas afectan desfavorablemente al comercio internacional y en particular al comercio y al desarrollo de los países en desarrollo.

102. Al ejercer sus funciones de promoción en esta esfera, las autoridades encargadas de la defensa de la competencia podrían determinar los sectores en que la liberalización del comercio sería adecuada para mejorar la competencia (en el capítulo 2 se han expuesto las facultades de la autoridad de Sri Lanka a ese respecto), aquellos en que la liberalización del comercio no ha tenido efectos suficientes y debe ser complementada por medidas de promoción del comercio, y aquellos en que regulaciones internas (como en las esferas de la distribución o de las normas sobre productos) están reduciendo la competencia de las importaciones. Cuando corresponda, también pueden presentar sus argumentos contra el aumento de la protección comercial; en algunos países las autoridades encargadas de la defensa de la competencia cumplen esa función, aunque a veces con éxito limitado. En Polonia, por ejemplo, el Departamento Antimonopolios pidió una evaluación exhaustiva de las consecuencias del abandono de la política comercial liberal e instó a que se explicaran las razones concretas para adoptar medidas proteccionistas, a que el alcance de esa protección se limitara y a que se determinaran con anticipación su duración y la tasa anual de su reducción 101/. Pero debido a las diferentes respuestas de sus asociados comerciales a su liberalización comercial general anterior, en agosto de 1991 Polonia introdujo una nueva estructura arancelaria con derechos más elevados, incluyendo aranceles más altos para productos que el Departamento había estimado que no eran competitivos en los mercados internos 102/.

103. Por consiguiente, en la práctica para que las autoridades encargadas de la defensa de la competencia sean más eficaces cuando abogan por la reducción

del proteccionismo, sería esencial contar con un entorno internacional favorable en que los asociados comerciales también mantuvieran un régimen comercial liberal y que promoviera la competencia. También puede ser difícil abogar por una liberalización del comercio si aquellas autoridades no pueden despertar confianza en su capacidad de adoptar medidas contra las prácticas anticompetitivas de los exportadores extranjeros. No obstante, para afrontar las dificultades con que se tropieza al tratar de hacer cumplir las disposiciones en esta esfera sería necesario fortalecer las consultas y la cooperación entre las distintas autoridades encargadas de la defensa de la competencia, como se indica a continuación.

E. Cooperación internacional

104. La tendencia a la liberalización del comercio y las inversiones extranjeras en los países en desarrollo y otros países, la universalización de los mercados internacionales y el aumento de la competencia internacional en muchos sectores deberían facilitar, en general, la tarea de las autoridades encargadas de la defensa de la competencia. Sin embargo, en algunos sectores puede haber efectos desfavorables a la competencia si esas mismas tendencias tienen por consecuencia un aumento del poder en el mercado de un oligopolio de grandes empresas. En esta situación los esfuerzos que realicen los países en desarrollo y otros países en el ámbito nacional para hacer cumplir las leyes sobre la competencia combatiendo posibles abusos del poder en el mercado serán necesarios pero no suficientes. Se pueden presentar problemas especiales como consecuencia de la concentración en el mercado a nivel mundial y de las alianzas transnacionales estratégicas que existen en algunos sectores (como los de las industrias aeroespacial, de los conmutadores numéricos para las telecomunicaciones, de los microprocesadores y de los componentes electrónicos) donde hay elevadas barreras a la entrada y el cambio tecnológico es rápido y costoso 103/, lo que permite la creación de "cárteles tecnológicos" 104/. Esa concentración y esas alianzas pueden ser necesarias para hacer las enormes inversiones que requieren esos sectores y no conducen inevitablemente a una disminución de la competencia a largo plazo, en particular porque a menudo las alianzas son temporarias y las tecnologías pueden cambiar rápidamente. Pero, como se expuso en el Estudio de la concentración, la competencia entre oligopolistas en esos sectores no se extenderá necesariamente a todos los productos ni a todos los mercados, y tal vez no incluya una competencia basada en los precios. Por consiguiente, existe el peligro de que se cometan abusos, especialmente en los mercados de algunos países pequeños que tal vez no atraigan a algunas de las empresas del oligopolio mundial.

105. A las distintas autoridades encargadas de la defensa de la competencia, especialmente en los países en desarrollo y otros países, les resultará difícil lograr que esas empresas tengan que dar cuentas de los abusos de poder en el mercado que pudieran cometer. En general, las políticas de la competencia nacionales compensan los costos y los beneficios de los comportamientos potencialmente anticompetitivos sólo en el ámbito nacional y pueden proteger y promover la competencia dentro de los países. Pero también es necesario proteger la vitalidad de la competencia en el ámbito mundial en beneficio de todos los países y de manera que apoye los esfuerzos de reforma

económica de los países en desarrollo y otros países. Aunque todos los países aplicaran políticas de la competencia activas y eficaces conformes a las consideraciones nacionales, no estarían necesariamente en condiciones de afrontar comportamientos o estructuras del mercado contrarios a la competencia y a la eficiencia en el nivel mundial. El aumento de la producción internacional significa que las condiciones de la competencia en un mercado determinan cada vez más las actividades de una empresa transnacional en otros países, pues pueden ser afectadas las actividades de todas las filiales. Además, debido a la creciente especialización y al comercio intraindustrial, cada país se encuentra más a menudo en la posición de consumidor. La aplicación menos estricta de las leyes sobre la competencia en algunos países puede impedir el acceso de empresas extranjeras al mercado o proporcionar una ventaja injusta a empresas de esos países que compiten en el comercio internacional. La política de la competencia puede suponer también discriminaciones contra empresas basadas en otros países. Puede haber ocasiones en que las autoridades encargadas de la defensa de la competencia traten de ejercer su jurisdicción extraterritorialmente o de manera concurrente o en que la política de la competencia de un país se oponga a la política industrial de otro país, hecho que impone exigencias jurídicas opuestas a las empresas.

106. Por consiguiente, los países tienen fuertes intereses comunes que los inducen a fortalecer la cooperación multilateral en la esfera de la competencia de una manera que tenga presentes las necesidades de cada país y que reduzca al mínimo las tensiones que provocan las medidas unilaterales. Esto no requeriría la armonización de las políticas de la competencia ni la creación de una autoridad supranacional encargada de la defensa de la competencia, pero podría conducir a una mayor convergencia en los aspectos relacionados con el comercio de las políticas de la competencia, a la coordinación de las actividades encaminadas a aplicarlas, a la asistencia mutua y a un sistema para asignar las jurisdicciones a las distintas autoridades nacionales encargadas de la defensa de la competencia en los casos apropiados. En las consultas entre los gobiernos sobre la conveniencia de fortalecer las consultas y la cooperación bilaterales, regionales y multilaterales en la esfera de la política de la competencia, y sobre los modos en que eso podría lograrse, habría que tener presente la interrelación con las políticas relativas a las inversiones extranjeras directas y el comercio exterior. Los países que en número creciente adoptan políticas de la competencia serán interlocutores válidos en esta esfera y el mecanismo consultivo previsto en el Conjunto de principios y normas podría cumplir adecuadamente esa función.

Notas

- 1/ Véase el informe del Grupo Intergubernamental de Expertos en Prácticas Comerciales Restrictivas sobre su 11º período de sesiones (TD/B/39(2)/7), anexos I y III.
- 2/ Entre ellos Argentina, Brasil, Colombia, Côte d'Ivoire, Chile, Gabón, Kenya, India, Jamaica, México, Pakistán, Perú, República de Corea, Sri Lanka, Tailandia, Túnez y Venezuela.
- 3/ Entre ellos Bulgaria, Federación de Rusia, Hungría, Lituania, República Checa y Polonia.
- 4/ Véase "Corporate Policies in the Republic of Korea" (UNCTAD/ITP/65).
- 5/ Véase "Monopoly regulation and fair trade in Korea", Comisión de Comercio Leal, República de Corea, 1991.
- 6/ Véase la declaración de la delegación de la República de Corea en TD/B/39(2)/7, pág. 13.
- 7/ Véase "Survey Eastern Europe", The Economist, 13 de marzo de 1993.
- 8/ Véase B. Pinto, M. Belka y S. Krajewski, "Transforming State enterprises in Poland: microeconomic evidence on adjustment", Policy Research Working Paper 1101, Banco Mundial, marzo de 1993.
- 9/ Véase el informe anual de actividades de la Oficina de represión del Monopolio de Polonia, 1992.
- 10/ Véase "Hungary, Poland balancing competition, need to protect firms during transition", Antitrust and Trade Regulation Report, vol. 63, pág. 63, 9 de julio de 1992.
- 11/ Véase "Corporate Policies in the Republic of Korea", op. cit.
- 12/ Véase Frischtak, C. "From monopoly to rivalry: policies to realize the competitive potential of transnational corporations", en Transnational Corporations, vol. 1, Nº 2, agosto de 1992, pág. 57.
- 13/ Véase "India - An industrializing economy in transition", Banco Mundial, 1989.
- 14/ Véase Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1993 (UNCTAD/TDR/12), segunda parte.
- 15/ Véase Bruno, Michael, "Stabilization and reform in Eastern Europe - A preliminary evaluation", IMF Staff Papers, vol. 39, Nº 4, diciembre de 1992, pág. 741.
- 16/ Ibid. Véase también UNCTAD/TDR/13, pág. 157.
- 17/ Véase "Bottom-up style in fashion for ex-Soviet reform", Financial Times, 18 de enero de 1993.

18/ Véase el informe de la Secretaría de la UNCTAD titulado "Concepción, ejecución y resultados de los programas de privatización: análisis comparado de las experiencias de los países" (TD/B/WG.3/7), pág. 16.

19/ Véase Bruno, op.cit.

20/ Véase "Corporate behaviour in restraint of trade in goods and services in Sri Lanka" (UNCTAD/ITP/64).

21/ Véase Annual Report..., op.cit.

22/ Véase la sección 6 de la Ley de la Comisión de Comercio Leal, N° 1 de 1987, en su forma enmendada.

23/ Véase "Respuestas recibidas de los Estados y las agrupaciones regionales sobre las medidas para cumplir las obligaciones contraídas en relación con el Conjunto de Principios y Normas" (TD/B/RBP/89).

24/ Información proporcionada por el Gobierno de Sri Lanka.

25/ Véase la Ley N° 8.137 de 27 de diciembre de 1990 y la Ley N° 8.158 de 8 de enero de 1991, que instituyen disposiciones para la protección de la competencia y otras medidas.

26/ Ley sobre el control de las prácticas comerciales restrictivas, los monopolios y los precios, 1988.

27/ Véanse los artículos 11 y 12 de la Ley de comercio leal y regulación de los monopolios.

28/ Véase "Monopoly Regulation and Fair Trade in Korea", Comisión de Comercio Leal, 1991.

29/ Véase "Corporate policies in the Republic of Korea", op. cit..

30/ Ley contra las restricciones de la competencia de 27 de julio de 1957.

31/ Véase Audretsch, D., "Legalized cartels in West Germany", Instituto Internacional de Gestión, Berlín, 1988, pág. 3.

32/ Ibid.

33/ Véanse las Leyes Nos. 8137 y 8158.

34/ Véase "Brazilian government wants to use antitrust law to combat price gouging", Antitrust and Trade Regulation Report, vol. 64, N° 1612, pág. 503, 29 de abril de 1993.

35/ Véase "Brazilian government opens probe of drug firms for antitrust violations", Antitrust and Trade Regulation Report, vol 64, pág. 591, 13 de mayo de 1993.

36/ Véase J. Ordovery y R. Pittman, "Competition policies for natural monopolies in a developing market economy" (edición mimeografiada).

37/ Véase "Philip Morris deal to test CSFR competition office", Business Eastern Europe, 25 de mayo de 1992.

38/ Véase por ejemplo, International Energy Agency, "Electricity supply in the OECD", 1992, págs. 46 y 47.

39/ Véase C. Adam, W. Cavendish y P. Mistry, "Adjusting privatization", James Currey, Londres, 1992, págs. 268 y 269.

40/ Véase Annual Report..., op. cit.

41/ Véase "Eastern Europe on the line", The Economist, 8 de febrero de 1992.

42/ Véase Ordover y Pittman, op. cit.

43/ Véase el Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1992 (UNCTAD/TDR/12), tercera parte.

44/ Véase "Investors move as Asia gets on the phone", Financial Times, 2 de junio de 1993.

45/ Véase el Estudio de la concentración y "Presentation of national experiences with privatization" (UNCTAD/DSD/Misc.9).

46/ Véanse, por ejemplo, los documentos UNCTAD/TDR/12 y UNCTAD/TDR/13, op. cit.

47/ Véase Banco Mundial, "Privatization: the lessons of experience", abril de 1992.

48/ Véase el Informe del Grupo Especial de Trabajo sobre experiencias comparadas en materia de privatización acerca de su primer período de sesiones (TD/B/39(2)/8).

49/ Ibid. Véase también "Adjusting Privatization", op. cit.

50/ Véase "Privatization: the lessons of experience", op. cit.

51/ Véase el documento UNCTAD/TDR/12, op. cit. y H. Cheng y A. Singh "Public enterprises in developing countries and economic efficiency", UNCTAD Review, N° 4, 1993 (UNCTAD/SGO/7), pág. 45.

52/ Véase "Insurance in developing countries: Privatization of insurance enterprises and liberalization of insurance markets" (UNCTAD/SDD/INS/3).

53/ Ibid.

54/ Véase "Adjusting privatization", op. cit.

55/ Véase V. Bhaskar, "Privatization in developing countries: theoretical issues and the experience of Bangladesh", UNCTAD Review op. cit., pág. 83.

56/ Ibid.

57/ Véase "Pronunciado giro del pensamiento económico en tres países de América Latina", Boletín del FMI, 23 de marzo de 1992.

58/ Véase "Privatization: the lessons of experience", op. cit.

59/ Véase "Argentina survey", Financial Times, 14 de mayo de 1992.

60/ Trabajo de Linsu Kim, "The evolution of public policies and private sector responses in science and technology in Korea" (mimeografiado).

61/ Véase "Privatization: the lessons of experience", op. cit.

62/ Véase O. Bouin y Ch.-A Michalet, "Rebalancing the public and private sector: developing experience", OCDE, París, 1991.

63/ Véase "Sale of Hungarian firm to foreign buyer will be challenged on competition grounds", Antitrust and Trade Regulation Report, 11 de marzo de 1993, vol. 64, pág. 274.

64/ Véase "Investors see a new star rising slowly in the east", Financial Times, 5 de enero de 1993.

65/ Véase World Investment Report, 1992, "Transnational corporations as engines of growth", publicación de las Naciones Unidas N° de venta E.92.II.A.19, pág. 89.

66/ Véase, "Adjusting privatization", op.cit., págs. 142 a 147.

67/ Véase "Free trade and foreign investment in Central Europe", East West (Fortnightly Bulletin), 15 de julio de 1991, y "West hides behind Polish tariffs", Financial Times, 10 de marzo de 1992.

68/ Véase "CSFR: Eurotel wins a little, loses a little", Business Eastern Europe, 27 de julio de 1992.

69/ Véase "Privatization: the lessons of experience", op. cit.

70/ En relación con las experiencias de China a ese respecto, véase el documento UNCTAD/TDR/13, op. cit., recuadro 13.

71/ Véase "Privatization in Poland", Centro de Información, Ministerio de Privatización, octubre de 1992.

72/ Véase "World electricity", Financial Times, 14 de diciembre de 1992.

73/ Cuando se aplican esos métodos, las empresas privadas construyen las instalaciones de infraestructura utilizando sus propios fondos, se encargan de su gestión y son sus propietarios o deben transferirlas al gobierno cuando termina el período estipulado para la concesión.

74/ Véase UNCTAD/TDR/12, op. cit.

75/ Véase Estudio económico mundial, publicación de las Naciones Unidas (E/1993/60), pág. 218.

76/ Véase "Ramos ends telecoms monopoly", Financial Times, 26 de enero de 1993.

77/ Véase "Manual de legislación sobre prácticas comerciales restrictivas" (TD/B/RBP/49).

78/ Véase el Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1992, op. cit.

79/ Véase "Privatization in Poland", Centro de Información, Ministerio de Privatización, octubre de 1992.

80/ Véase J. Dunning, "Multinational enterprises and the global economy", Addison-Wesley, Wokingham, Inglaterra, 1993, págs. 422 a 434 y World Investment Report, op. cit., págs. 122 a 124.

81/ Ibid.

82/ Véase World Investment Report, op. cit., pág. 124.

83/ Véase "Multinational enterprises and the global economy", op. cit.

84/ Véase K. Marton, "Foreign direct investment in Hungary", Transnational Corporations, vol. 2, N° 1 (febrero de 1993), págs. 111 a 134.

85/ Véase "Multinational enterprises and the global economy", op. cit., y World Investment Report, op. cit.

86/ Ibid.

87/ Véase R. Jenkins, Transnational corporations and industrial transformation in Latin America, Macmillan, Londres, 1984.

88/ Véase "ICI faces antitrust inquiry", Financial Times, 19 de noviembre de 1992.

89/ Véase R. Vernon, "Transnational corporations: Where are they coming from, where are they headed?", Transnational Corporations, vol. 1, N° 2 (agosto de 1992), pág. 7.

90/ Véase el informe del Grupo Intergubernamental de Expertos en Prácticas Comerciales Restrictivas sobre su décimo período de sesiones (TD/B/1310).

91/ Véase J. M. Stopford y otros, "Rival states, rival firms - competition for world market shares", Cambridge University Press, Cambridge, 1991, pág. 219.

92/ Véase OCDE, "Methods of privatising large enterprises", París, 1993 y "Czech, Slovak, federal officials examine impact of Skoda/VW venture", Antitrust & Trade Regulation Report, 19 de marzo de 1992, pág. 364.

93/ Véase "La apertura comercial en Chile: experiencias y perspectivas", Naciones Unidas, Estudios de política comercial N° 1, 1992.

94/ Véase Canadian Competition Policy Record, vol. N3, N° 4, diciembre de 1992, págs. 21 y 22.

95/ Véase "ECU 15 million in fines are imposed on shipping firms", Antitrust & Trade Regulation Report, 2 de abril de 1992, pág. 422, y "EC Commission fines shipping conference for practices breaching Articles 85 y 86", ibid., 14 de enero de 1993, vol. 64, pág. 31.

96/ Beecham Group v/s International Products Ltd., citado en D. Gladwell, "The exhaustion of intellectual property rights" (1986), European Intellectual Property Review, 12, pág. 368.

97/ Véase "Efectos de las novedades recientes en la esfera de la tecnología en las negociaciones sobre el proyecto de código internacional de conducta para la transferencia de tecnología" (TD/CODE TOT/55).

98/ Véase "Multinational enterprises and the global economy", op. cit., pág. 439.

99/ Véase "Corporate policies in the Republic of Korea", op. cit.

100/ Véase la Ley N° 8158, art. 3 (xiv).

101/ Véase "Annual Report of the Antimonopoly Office 1992".

102/ Véase "OECD economic surveys - Poland", OCDE, París, 1992.

103/ Véase el Estudio de la concentración.

104/ Véase R. Brainard, "Internationalising R & D", OECD Observer, febrero-marzo de 1992.
