



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

Distr.  
GENERAL

TD/B/COM.2/CLP/23  
18 de junio de 2001

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO  
Comisión de la Inversión, la Tecnología y las  
Cuestiones Financieras Conexas  
Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho  
y Política de la Competencia  
Tercer período de sesiones  
Ginebra, 2 a 4 de julio de 2001  
Tema 3 del programa provisional

**LEY TIPO: LAS RELACIONES ENTRE LOS ORGANISMOS DE DEFENSA  
DE LA COMPETENCIA Y LOS ORGANISMOS REGULADORES  
INCLUIDOS LOS REGULADORES SECTORIALES**

**ÍNDICE**

|  | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|--|-----------------|---------------|
| INTRODUCCIÓN.....  | 1 - 2           | 2             |
| POSIBLES ELEMENTOS PARA UN NUEVO ARTÍCULO SOBRE<br>COMPETENCIA Y REGULACIÓN..... | 3 - 7           | 2             |
| COMENTARIOS AL ARTÍCULO PROPUESTO SOBRE<br>COMPETENCIA Y REGULACIÓN.....         | 8 - 28          | 3             |

## INTRODUCCIÓN

1. Como se recordará, en el párrafo 11 de la resolución TD/RBP/CONF.5/15, aprobada por la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas encargada de examinar todos los aspectos del Conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas, se pedía a la UNCTAD que preparara un nuevo capítulo de la Ley tipo sobre las relaciones entre los organismos de defensa de la competencia y los organismos reguladores, incluidos los reguladores sectoriales. En el presente documento figuran propuestas para un nuevo artículo, y comentarios acerca de la manera de fomentar la competencia en los servicios públicos y las industrias de infraestructura. También se sugiere la manera de promover la eficiencia mediante la elaboración de leyes y el establecimiento de instituciones apropiadas sobre la competencia, de proteger el interés general en las industrias abiertas a la competencia, y de organizar las relaciones entre organismos de defensa de la competencia y organismos reguladores.
2. Las propuestas se presentan teniendo en cuenta cierto número de peculiaridades de mecanismos de mercado menos perfeccionados, y se centran sobre todo en la manera de aumentar la eficiencia de las industrias reguladas de países en desarrollo y países con economías en transición.

### POSIBLES ELEMENTOS PARA UN NUEVO ARTÍCULO SOBRE COMPETENCIA Y REGULACIÓN

#### Función de promoción de las autoridades de defensa de la competencia con respecto a la regulación y la reforma del marco normativo

3. Toda regulación económica y administrativa por órganos ejecutivos, órganos autonómicos u órganos que gozan de delegación gubernamental, especialmente cuando esa regulación se refiere a sectores en que operan las industrias de infraestructura, debe estar sometida a un proceso de examen transparente por los organismos de defensa de la competencia antes de aprobarla, si limita la independencia y la libertad de actuación de los agentes económicos y/o crea condiciones discriminatorias o, por el contrario, favorables para la actividad de determinadas empresas -públicas o privadas- y/o si da o puede dar lugar a una restricción de la competencia y/o a la vulneración de los intereses de compañías o ciudadanos.
4. En particular, los obstáculos de la regulación a la competencia incorporados en la regulación económica y administrativa deben evaluarlos las autoridades de defensa de la competencia desde una perspectiva económica, incluidas las razones de interés general.

#### Definición de regulación

5. Por el término "regulación" se entiende los diversos instrumentos mediante los cuales los gobiernos imponen prescripciones a empresas y ciudadanos. Abarca, pues, leyes, órdenes oficiales y oficiosas, orientaciones administrativas y normas subordinadas a todos los niveles de gobierno, así como normas publicadas por órganos no gubernamentales u organismos profesionales de reglamentación autónoma en los que los gobiernos han delegado facultades de regulación.

### Definición de obstáculos de la regulación a la competencia

6. A diferencia de los obstáculos estructurales y estratégicos a la entrada, los obstáculos de la regulación a la entrada son el resultado de leyes promulgadas o actos realizados por órganos ejecutivos gubernamentales, órganos autonómicos y órganos no gubernamentales o de regulación autónomos en los que los gobiernos han delegado facultades de regulación. Comprenden los obstáculos administrativos a la entrada en un mercado, derechos exclusivos, certificados, licencias y otros permisos para iniciar operaciones comerciales.

### Protección del interés general

7. Con independencia de su naturaleza y de su relación con el mercado, los gobiernos pueden considerar de interés general algunas actividades de servicios realizadas por compañías privadas o estatales. En consecuencia, los proveedores de servicios de interés general pueden estar sometidos a obligaciones específicas, como garantizar el acceso universal a diversos tipos de servicios de calidad a precios razonables. Esas obligaciones, que corresponden a la esfera de la regulación social y económica, deben establecerse en forma transparente.

## COMENTARIOS AL ARTÍCULO PROPUESTO SOBRE COMPETENCIA Y REGULACIÓN

8. La finalidad general, y comúnmente admitida, de la política de la competencia es reducir al mínimo las ineficiencias económicas creadas en los mercados por comportamientos anticompetitivos<sup>1</sup>. La política de la competencia no sólo consiste en la aplicación de la Ley sobre la competencia, sino también en la liberalización y desregulación del comercio en interés del bienestar del consumidor. La finalidad del derecho y de la política sobre la competencia es regular comportamientos no competitivos por empresas, en tanto que con la desregulación se persigue reducir al mínimo la intervención del gobierno que produzca la desorganización del mercado.

### Función de promoción de los organismos de defensa de la competencia con respecto a la regulación y a la reforma del marco normativo

9. Los elementos relacionados con el artículo propuesto plantean dos cuestiones, que es necesario tratar por separado.

1. ¿Por qué los Gobiernos prestan particular atención a los resultados de determinadas actividades económicas?

10. Los gobiernos tienen tendencia a elaborar normas sectoriales amplias y completas aplicables en particular a importantes industrias de servicios de infraestructura. Estas industrias, denominadas también "empresas de servicios públicos" o "servicios públicos", comprenden actividades en las que el consumo es indispensable para el desarrollo de modos de vida

---

<sup>1</sup> N. MUHAMMAD, Promoting Competition in Regulated Sectors or State Enterprises and the Role of Government on Monopoly Practices in Indonesia. Quinto curso sobre políticas de la competencia del Programa Asociados para el Progreso del Foro CEAP, Bangkok, marzo de 2001.

modernos o que hacen aportaciones esenciales a muchas partes de la economía de una nación, como electricidad, gas, producción y abastecimiento de agua, gestión de desechos sólidos, telecomunicaciones, televisión por cable, distribución de correo y transporte público (por aire, carretera o ferrocarril)<sup>2</sup>.

11. Los gobiernos conceden gran importancia a las industrias de servicios de infraestructura, tanto en los países desarrollados como en desarrollo y en los países con economía en transición, por cuatro razones principales. La prescripción gubernamental de su funcionamiento las distingue en cuatro formas de los sectores de la economía comunes y tradicionalmente competitivos: por control de entrada, fijación de precios o topes de precios, y la calidad y las condiciones de las prescripciones sobre servicios.

12. La primera razón es que esas industrias son fundamentales para los resultados de la economía, como proveedoras de insumos para todos los demás sectores de actividad. Las condiciones de sus operaciones y de su eficiencia no sólo pueden determinar la productividad general y el nivel de competitividad de un país, sino también el orden social e incluso la estabilidad política si los consumidores expresan una insatisfacción general. Del carácter esencial de esas industrias se desprende que con frecuencia tienen obligaciones de servicio público o universal, lo que significa que las compañías -públicas o privadas- tienen que prestar determinado servicio aun cuando no sea económico para ellas hacerlo. Por lo tanto, las industrias de servicios de infraestructura pueden no ser competitivas cuando existen restricciones reguladoras a la competencia en la actividad de que se trate. Las restricciones a la competencia se imponen por diversas razones, y en particular con el fin de que una compañía pueda hallar una fuente de ingresos para financiar actividades y servicios no comerciales impuestos. Por ejemplo, un operador postal nacional está protegido a menudo contra la competencia en el correo de cartas normales, lo que se justifica por la necesidad, para proteger la subvención cruzada de reparto de cartas en zonas de alto costo como las rurales. La consecuencia de esto es que la reforma de esos sectores, que son esenciales para la actividad de un país y están protegidos contra la competencia por razones sociales y políticas, está a menudo muy politizada.

13. La segunda razón es que las actividades de esas industrias de servicios de infraestructura sólo puede realizarlas un reducidísimo número de operadores a nivel nacional; en otros términos, la mayoría de las entidades gubernamentales, como órganos de gobierno local (por ejemplo, ciudades, provincias, Estados federados) han de afrontar un poder de negociación muy fuerte y concentrado. En muchos países, las administraciones centrales o locales han decidido asumir la propiedad directa de industrias de servicios de infraestructura.

---

<sup>2</sup> En una reciente mesa redonda de la OCDE, organizada por el Comité de Derecho y Política de la Competencia, se ha mostrado que también pueden hallarse regímenes reguladores específicos en la radiodifusión y la televisión, la televisión por cable, la aviación civil, la navegación de altura, los productos farmacéuticos, la banca, el transporte interurbano en autobús y el transporte por carretera, etc. Véase OCDE, "The relationship between competition and regulatory authorities", *OECD Journal of Competition Law and Policy*, París, 1999, vol. 1, N° 3, págs. 169 a 246. Véanse también los documentos preparados para un reciente simposio del Banco Interamericano de Desarrollo, celebrado en Washington, D.C., en abril de 2001, sobre cuestiones de política de la competencia en industrias de infraestructura.

14. La tercera razón, que está relacionada con la regulación y la competencia, es que en esas industrias existen frecuentemente considerables obstáculos a la entrada o la salida, como los costes con pérdida, irrecuperables una vez comprometidos. En particular, la secuencia de las operaciones tiene importancia con respecto a la regulación gubernamental: muchas veces hay que empezar por hacer importantes inversiones en situaciones en que los inversores se comprometen en el mercado y sólo después de varios años obtienen rentas o ingresos. Esto significa que, para atraer a la inversión privada voluntaria, los autores del régimen regulador han de hacerlo creíble y predecible. Esa preocupación por la credibilidad es compartida a menudo por los responsables del Tesoro. Una de las tareas fundamentales del regulador es crear credibilidad y predecibilidad.

15. La cuarta y última razón de que los gobiernos concedan gran importancia a las industrias de servicios de infraestructura se debe a los efectos de la oferta, de los costos y de la demanda, dado que ese sector no se compone de una sola actividad homogénea, sino que abarca varios elementos separados. Algunas partes de esos elementos no pueden hacer frente a la competencia, en general debido a la existencia de economías de escala, situación en que una sola compañía de determinado sector puede atender más eficientemente la demanda del mercado que cualquier combinación de dos o más compañías. En el caso de este elemento que no puede hacer frente a la competencia hay que utilizar normalmente un privilegio, o derecho exclusivo al uso de algún bien público propiedad del gobierno, que debe concedérselo o arrendárselo. También puede darse el caso de que una industria de servicios de infraestructura no pueda hacer frente a la competencia debido a la presencia de "efectos de red" o "economías de escala en la demanda" es decir, cuando la demanda de los servicios de una compañía aumenta con el consumo de esos servicios<sup>3</sup>.

16. Desde la perspectiva particular de los países en desarrollo debe destacarse que la estructura del mercado origina muchas veces graves preocupaciones en cuanto al logro de una mayor eficacia mediante la reforma del marco normativo y la apertura de industrias reguladas a la competencia.

17. Por ejemplo, se ha observado reciente y reiteradamente que en el proceso de reforma de servicios públicos en América del Sur no se ha considerado la evaluación del mercado antes de la privatización de activos públicos en industrias de infraestructura. Las actividades reguladas y no reguladas que constituyen la estructura del mercado en general no se diferenciaban, debido a

---

<sup>3</sup> Esos efectos de red o "externalidades de red" se dan con frecuencia en industrias de tecnología de la información y las comunicaciones. Muchas veces son beneficios derivados de encontrarse en una red mayor, o de una norma adoptada más ampliamente, pues con ello aumenta el número de personas con quienes se puede interactuar o realizar transacciones económicas. Siempre y cuando se trate de costos de conexión (o compatibilidad) con dos o más redes (o normas), los consumidores pagarán más por estar en una red más vasta. A los mercados con externalidades de redes bastante grandes podría bastarles con una sola empresa. Estos hechos se derivan de estudios del Comité de Derecho y Política de la Competencia de la OCDE en relación con la preparación de una recomendación de la OCDE sobre la separación de industrias integradas verticalmente, que se redactó en 2000. Véase, en particular, OCDE, Structural Separation in Regulated Industries, París, 2000.

la anterior intervención del gobierno<sup>4</sup>. Los países en desarrollo asiáticos están teniendo una experiencia similar en el inicio de los procesos de examen de la regulación. Por ejemplo, un representante de Papua Nueva Guinea declaró recientemente que las restricciones reguladoras impuestas por la regulación gubernamental o la propiedad estatal constituyen un impedimento a la competencia. En Papua Nueva Guinea, la regulación vigente se impuso cuando había mayor confianza en ella, pero se apreciaba menos su costo.

"Entre los ejemplos cabe citar monopolios legislados para empresas de servicio público, arreglos de comercialización reglamentarios para numerosos productos agrícolas y trámites de licencias para diversas ocupaciones y profesiones. El Grupo de Trabajo de organismos centrales realizará un examen de los obstáculos a la entrada... Tal vez sean necesarias reformas estructurales para dismantelar el excesivo poder de mercado que puede impedir la introducción de una competencia efectiva. Para que la privatización logre su objetivo de mayor eficiencia, es importante realizar primero esas reformas estructurales, lo que requerirá la separación estructural en dos esferas: la separación de funciones reguladoras y comerciales y la separación de monopolios naturales y actividades potencialmente competitivas."<sup>5</sup>

18. Los ejemplos ofrecidos por el funcionario de Papua Nueva Guinea muestran que las preocupaciones de los países en desarrollo son en realidad muy similares a las de los países desarrollados. La regulación eficiente en los países desarrollados distingue tradicionalmente entre segmentos de red potencialmente competitivos y segmentos de producción y comercio minorista considerados generalmente monopolios naturales y no potencialmente competitivos. Los segmentos potencialmente competitivos comprenden, por ejemplo, las telecomunicaciones de larga distancia, la generación de electricidad y el transporte por ferrocarril. Los segmentos no potencialmente competitivos comprenden, la red de transmisión en electricidad, las vías en los ferrocarriles y el bucle local en telecomunicaciones; con frecuencia siguen regulados tras haberse completado el proceso de reforma del marco normativo. Es evidente que la falta de separación efectiva da poder en el mercado a compañías que operan infraestructuras de redes. Ese poder, ejercido a expensas de otros operadores y consumidores, debe controlarse.

2. ¿Cuál debería ser la función de los organismos de defensa de la competencia respecto a la regulación?

19. Desde el punto de vista de la estructura del mercado, se debería consultar a los organismos de defensa de la competencia cuando se esté llevando a cabo un proceso de reforma de marco normativo como parte de un programa de privatización. Esos organismos deberían recibir facultades legales para decidir la liquidación de los monopolios existentes o controlar o prohibir las fusiones que menoscaben las estructuras de competencia del mercado. Si no reciben esas facultades, por ejemplo por falta de recursos humanos, deberían poder proponer medidas de

---

<sup>4</sup> Véase I. De Leon, "The Role of Competition Policy in the Regulation of Infrastructure Industries: Some Lessons from the Latin American Experience". Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, documento de trabajo, 2001.

<sup>5</sup> R. G. Maru, Promoting Competition in Regulated Sector or State Enterprises in Papua New Guinea, Quinto curso sobre políticas de la competencia del Programa Asociados para el Progreso del Foro CEAP, Bangkok, 2001.

liquidación o controles de fusiones a un organismo ejecutivo que tuviera esas facultades<sup>6</sup>. Ahora bien, es evidente que el esquema dominante de la distribución de funciones entre los organismos de defensa de la competencia y los organismos reguladores rara vez consiste en que los organismos de defensa de la competencia sustituyan simplemente a los organismos reguladores.

20. Sin embargo, es interesante examinar la actual relación entre los organismos de defensa de la competencia y los reguladores sectoriales en la mayoría de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En una mesa redonda reciente sobre las relaciones entre los organismos de defensa de la competencia y los organismos reguladores, organizada por el Comité de Derecho y Política de la Competencia de la OCDE, se trató de determinar las principales cuestiones de política planteadas por las relaciones entre los reguladores y los organismos de defensa de la competencia<sup>7</sup>. En un estudio de esas relaciones se muestra que el proceso de competencia puede fomentarse apropiadamente mediante la intervención de los organismos de defensa de la competencia cuando las empresas de un sector regulado abusan de sus privilegios en detrimento de los intereses del consumidor y de la eficiencia de las empresas que utilizan sus servicios regulados. La experiencia en materia de desregulación de la mayoría de los países desarrollados permite formular las cuatro observaciones principales que figuran a continuación.

21. En primer lugar, en muchos sectores de los países de la OCDE hay regímenes de regulación específicos, que son particularmente comunes en sectores tales como las telecomunicaciones, la electricidad, los ferrocarriles y el gas natural. Sin embargo, esos regímenes también se encuentran en estos sectores: radiodifusión y televisión, aviación civil, televisión por cable, navegación de altura, productos farmacéuticos, minerales radiactivos, bebidas alcohólicas, seguros, banca, transporte interurbano en autobús y transporte por carretera, y abastecimiento de agua, así como en muchos otros sectores.

22. En segundo lugar, no hay un modelo único de relación entre los reguladores específicos de determinados sectores y los organismos de defensa de la competencia entre los países o a veces incluso dentro de un mismo país. Sin embargo, un modelo particular, a saber, el método de la división del trabajo según mandatos, parece ser algo más común que otros. Es evidente, al menos, que los reguladores sectoriales deberían estar separados de las empresas o entidades reguladas y asumir obligaciones en materia de responsabilidad e independencia respecto al poder

---

<sup>6</sup> Recientemente se ha señalado que en los países en desarrollo de América del Sur, en muchos casos los organismos de defensa de la competencia no tienen la facultad de imponer sanciones o anular la decisión de los organismos reguladores. Se ha afirmado que, cuando las empresas reguladas gozan de inmunidad respecto a la legislación de defensa de la competencia, no hay seguridades de que estarán debidamente reguladas a este respecto, de plantearse el caso, ya que los organismos reguladores carecen de personal especializado en la regulación de la competencia. En esos casos, cuando se detectan determinadas conductas y no interviene ningún organismo de defensa de la competencia a causa de la inmunidad mencionada, el organismo regulador no está legalmente facultado para intervenir. Así ocurre, por ejemplo, en el caso de los entes reguladores de la energía de Colombia y la Argentina, que detectaron comportamientos abusivos entre los productores de gas, pero no pudieron intervenir (De Leon, *op.cit.*, pág. 3).

<sup>7</sup> Mesa redonda sobre la regulación y los organismos de defensa de la competencia organizada por el Comité de Derecho y Política de la Competencia, París, OCDE, 1999 (véase la nota 2).

ejecutivo. Asimismo, deberían introducirse cambios institucionales para garantizar su independencia. Como han señalado recientemente de manera reiterada funcionarios de la República de Corea, dado que la aplicación específica del derecho de la competencia en determinados sectores puede caracterizarse por incongruencias, los reguladores deberían consultar primero a los organismos de defensa de la competencia y actuar en coordinación con ellos<sup>8</sup>.

23. En tercer lugar, en los países que llevaron a cabo la desregulación un poco antes que otros, parece haber surgido un método bastante pragmático, que difiere empíricamente de un sector a otro. Los países que introdujeron la liberalización un poco más tarde parecen haber aplicado un método más sistemático.

24. Por último, la terminología utilizada varía mucho de un país a otro. Algunos países distinguen entre regulación técnica, regulación económica y aplicación del derecho de la competencia, pero a veces la "política de la competencia" parece estar incluida en la "regulación económica". En algunos países de la OCDE también parece haber una tendencia a utilizar indistintamente "regulación económica" y "regulación técnica".

#### Definición de regulación

25. La regulación puede perseguir distintos tipos de objetivos. La regulación económica, la regulación social y la regulación administrativa son las tres principales categorías de intervención estatal que pueden influir en el mercado. La regulación económica incluye las condiciones impuestas por el Estado que influyen directamente en las decisiones del mercado, como la fijación de precios, la competencia, y la entrada en los mercados o la salida de éstos. La regulación social incluye las condiciones que impone el Estado para proteger intereses públicos tales como la salud, la seguridad, el medio ambiente y la cohesión social. La regulación administrativa incluye los trámites y formalidades que permiten que los gobiernos recolecten información e intervengan en las distintas decisiones económicas.

#### Regulación y derecho y política de la competencia

Fundamentalmente, la regulación y el derecho y la política de la competencia tienen por objeto defender el interés público frente al poder monopolístico. Aunque ambos proporcionan a los poderes públicos un instrumento para alcanzar ese objetivo, el alcance y los tipos de intervención varían. La regulación y el derecho de la competencia no son idénticos. El derecho y la política de la competencia y los problemas de regulación pueden interferirse recíprocamente de cuatro maneras:

- La regulación puede estar en contradicción con el derecho y la política de la competencia. Las medidas reguladoras pueden haber fomentado, o incluso exigido, un comportamiento o unas condiciones que en otras circunstancias constituirían una violación del derecho de la competencia; por ejemplo, las medidas reguladoras pueden haber permitido la coordinación de los precios, impedido la publicidad o exigido el reparto del mercado territorial. Otros ejemplos comprenden las leyes que prohíben las

<sup>8</sup> Entre muchas otras exposiciones, véase Chul Ho Ji, Promotion of Competition in State-owned Enterprises (SOEs) and Regulated Sectors in Korea, Quinto curso CEAP/PPE sobre políticas de la competencia del Programa Asociados para el Progreso del Foro (CEAP), Bangkok, 2001.

ventas a un precio inferior al costo, cuyo propósito es fomentar la competencia pero que a menudo se interpretan de una forma contraria a la competencia, y la categoría muy amplia de medidas reguladoras que restringen la competencia más de lo necesario para lograr los objetivos de la regulación. La modificación o supresión de esas medidas reguladoras obligan a las empresas afectadas a modificar sus hábitos y expectativas.

- La regulación puede sustituir al derecho y a la política de la competencia. En los monopolios naturales, la regulación puede tratar de controlar la posición de dominio directamente, mediante la fijación de topes de precios y el control de la entrada y acceso. La evolución de la tecnología y otras instituciones puede llevar a reconsiderar las premisas básicas a favor de la regulación, es decir, que las instituciones y la política de la competencia tal vez no sean adecuadas para impedir el monopolio y el ejercicio del dominio en el mercado.
- La regulación puede duplicar el derecho y la política de la competencia. La coordinación y los abusos en un sector económico pueden impedirse tanto mediante regulación y reguladores como mediante el derecho y la política de la competencia. Por ejemplo, las medidas reguladoras pueden establecer normas de competencia leal o reglas de licitación que garanticen el carácter competitivo de las ofertas. No obstante, distintos reguladores pueden aplicar normas diferentes, y los cambios o diferencias entre instituciones reguladoras pueden poner de manifiesto que políticas aparentemente iguales han conducido a resultados prácticos diferentes.
- La regulación puede aplicar métodos de política de la competencia. Los instrumentos para alcanzar los objetivos de regulación pueden concebirse de manera que aprovechen los incentivos comerciales y la dinámica competitiva. Puede ser necesaria cierta coordinación para que esos instrumentos cumplan los fines para los que fueron elaborados en el contexto del derecho de la competencia.

Fuentes: OCDE y Comisión Europea.

#### Definición de los obstáculos de la regulación a la competencia

26. Los obstáculos de la regulación a la competencia consisten en medidas adoptadas por la administración pública (administración central o federal, administración local) o por organismos en los que se han delegado funciones, que impiden o entorpecen una competencia eficaz y, en última instancia, provocan una pérdida de riqueza. Esas medidas se encuentran en actividades tan diversas como las telecomunicaciones, los servicios financieros (banca y seguros), los servicios comerciales profesionales (contabilidad, abogacía, arquitectura, etc.), y el sector energético (electricidad y gas), como pone de manifiesto una abundante literatura<sup>9</sup>. Estas medidas, que pueden afectar negativamente a la entrada en el mercado, la salida del mercado y el funcionamiento del mercado, adoptan una gran variedad de formas:

---

<sup>9</sup> Véase, en particular, OCDE, Report on Regulatory Reform, vols. I y II, París, 1997. Con respecto a los países en desarrollo y los países en transición, véase D. Zemanovicova, Regulatory Barriers to Economic Competition in Transitional Countries, Bratislava, 1998, publicado en el marco del programa Phare-ACE.

- Restricciones a la competencia, introduciendo normas y pautas inhabituales que equivalen a obstáculos a la entrada en el mercado o impidiendo que las empresas extranjeras compitan en el mercado nacional;
- Eliminación o exclusión de la competencia mediante la exclusión de ciertas actividades del alcance y ámbito de aplicación de las leyes de defensa de la competencia<sup>10</sup>;
- Creación de distorsiones a la competencia, como intervenciones artificiales del poder ejecutivo que cambian la posición competitiva de determinadas empresas, por ejemplo mediante decisiones normativas arbitrarias en materia de compras del sector público.

27. Los obstáculos de la regulación a la competencia no sólo guardan relación con la entrada en el mercado, sino que también pueden impedir la salida del mercado, por ejemplo mediante la subvención pública o el otorgamiento o la prórroga de derechos exclusivos. Además, pueden dificultar la afectación de recursos de un sector o de un segmento del mercado a otro. Pueden considerarse obstáculos a la movilidad que impiden que los recursos sean transferidos a sectores o segmentos más eficientes y que al final reducirán la eficiencia de la afectación de recursos.

Principios de regulación eficiente para la eliminación de los obstáculos  
de la regulación a la competencia

Los principios de regulación eficiente deberían incorporarse en los procesos nacionales de regulación para el establecimiento de normas sociales y económicas y de formalidades administrativas. Son particularmente útiles para la integración económica regional. Esos principios son:

- La no discriminación, especialmente en la esfera de las normas. Debería haber igualdad de oportunidades en materia de competencia entre los productos y servicios similares, sin que importe el país de origen. Como base de la regulación técnica deberían aplicarse normas de eficacia en vez de normas de diseño; en vez de la regulación deberían utilizarse los impuestos o los permisos canjeables. De proceder y ser factible, deberían aplicarse medidas internacionalmente armonizadas como base de la reglamentación nacional.
- Reconocimiento de la equivalencia de las medidas reguladoras de otros países. Cuando no sea posible, necesario o conveniente aplicar medidas internacionalmente armonizadas, los efectos negativos en los mercados transnacionales provocados por las disparidades en la regulación y los sistemas duplicativos de evaluación de la conformidad podrán reducirse reconociendo la equivalencia de las medidas reguladoras de los asociados comerciales o los resultados de la evaluación de la conformidad llevada a cabo en otros países.

Fuente: OCDE, Report on Regulatory Reform, París, 1997.

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, OCDE, Antitrust and Market Access: The Scope and Coverage of Competition Laws and Implications for Trade, París, 1996.

### Protección del interés general

28. La protección del interés general suele ser la característica más frecuente de la regulación. En los casos en que se haya reconocido que la libre competencia no puede dar o no da suficientes resultados en lo que respecta a la calidad, la regularidad, la accesibilidad financiera, la cobertura territorial y la seguridad de los servicios de interés general, proporcionadas generalmente por las industrias de servicios de infraestructura, debería permitirse que los gobiernos impusieran normas no discriminatorias y transparentes a todos los operadores del mercado, obligándolos a cumplir ciertas normas durante todo el tiempo que estén operando en el mercado. Esa forma de garantizar los servicios de interés económico general, que favorece la competencia, ha sido objeto de una investigación y un estudio pormenorizados en la Unión Europea, en relación con la legislación destinada a liberalizar diversos sectores de la economía<sup>11</sup>.

-----

---

<sup>11</sup> La política de liberalización de la Unión Europea figura en una serie de textos llamados "Directivas". Los principales textos jurídicos en que se incorporan la noción de servicios de interés general y disposiciones sobre competencia que preservan el interés general son los siguientes: la Directiva 71/305/CEE, (OJEC 1971, L185/5) del Consejo, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, enmendada mediante la Directiva 89/440/CEE (OJEC 1989, L210/1) y codificada mediante la Directiva 93/37 (OJEC 1993, L199); la Directiva 77/62/CEE (OJEC 1977/L13/1) del Consejo, relativa a la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministro, codificada mediante la Directiva 93/96/CEE (OJEC 1993, L199); la Directiva 89/665/CEE (OJEC 1989, L395/33) del Consejo, sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de examen para la adjudicación de los contratos públicos de suministro y de obras, modificada mediante la Directiva 92/50 (OJEC 1992, L209); la Directiva 90/531/CEE (OJEC 1990, L297/1) del Consejo, relativa a los procedimientos de formalización de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones, codificada mediante la Directiva 93/38 (OJEC 1993, L199); la Directiva 92/13/CEE (OJEC 1992, L76/14) del Consejo, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones; la Directiva 92/50/CEE (OJEC 1992, L209/1) del Consejo, relativa a la coordinación de los procedimientos para la adjudicación de los contratos de servicios públicos. Además, para determinar qué se entiende por "interés general", en sus Directrices de 1996 la Comisión Europea explicó que la extensión de las normas sobre competencia no sería incompatible con las obligaciones de servicio público que podrían imponer los organismos públicos a las entidades públicas o privadas que prestaran servicios para la protección de la cohesión económica y social, el medio ambiente, la planificación y la promoción de los intereses del consumidor, así como el aprovechamiento de la tierra. Véase Comisión Europea, Communication on Services of General Interest in Europe, Bruselas, septiembre de 1996.