



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
26 de abril de 2013
Español
Original: inglés

**Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
Grupo Intergubernamental de Expertos
en Derecho y Política de la Competencia
13º período de sesiones**

Ginebra, 8 a 12 de julio de 2013

Tema 3 a) del programa provisional

**Consultas y conversaciones relativas a los exámenes
sobre derecho y política de la competencia realizados
por otros expertos, examen de la Ley tipo de defensa
de la competencia y estudios relacionados con las
disposiciones del Conjunto de Principios y Normas**

Establecimiento de prioridades y asignación de recursos para aumentar la eficacia de los organismos

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En aras del desempeño y la eficacia de los organismos de la competencia es preciso establecer prioridades y asignar de manera eficiente los escasos recursos de que disponen los organismos, para que cumplan su mandato y obtengan el máximo efecto de sus acciones. El presente informe tiene por objetivo principal analizar el modo en que el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos pueden servir para mejorar el rendimiento y la eficacia del organismo de la competencia.

Índice

	<i>Página</i>
Introducción	3
I. El establecimiento de prioridades y la asignación de recursos son procesos clave para el rendimiento de los organismos.....	3
A. Conceptos y definiciones del establecimiento de prioridades	4
B. Objetivos del establecimiento de prioridades	5
C. Facultades de los organismos de la competencia y establecimiento de prioridades	5
D. Criterios para establecer prioridades	6
II. El diseño institucional determina la forma en que el organismo establece sus prioridades	9
A. Criterios de desempeño, establecimiento de prioridades y asignación de recursos	9
1. Independencia y establecimiento de prioridades.....	9
2. Facultades de aplicación y establecimiento de las prioridades.....	10
3. Rendición de cuentas y establecimiento de las prioridades.....	11
4. Transparencia y establecimiento de prioridades.....	11
5. Cartera de actividades del organismo.....	11
B. Factores externos que inciden en el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos.....	12
III. Uso eficaz de los recursos para cumplir las prioridades.....	12
A. Contratación y retención del personal	12
B. Simplificación de los procedimientos para aprovechar mejor los recursos	14
C. Extraer enseñanzas de otras jurisprudencias.....	14
D. Recursos y establecimiento de prioridades.....	14
IV. El establecimiento de prioridades y la asignación de recursos están estrechamente relacionados con el ciclo de vida de los organismos encargados de la competencia	17
V. Prácticas recomendadas para el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos	18
VI. Temas de debate.....	19
Bibliografía.....	20

Introducción

1. El tema del establecimiento de prioridades y la asignación de recursos está abarcado en la labor de la UNCTAD sobre la eficacia de los organismos. El presente documento se ha preparado de conformidad con el párrafo 6 b) de las conclusiones convenidas en el 12º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia (9 a 11 de julio de 2012), que pidió que la UNCTAD preparara un documento sobre "el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos para aumentar la eficacia de los organismos". A continuación, abordaremos el establecimiento de prioridades.

2. El documento se basa en anteriores trabajos de la UNCTAD, los organismos de defensa de la competencia más experimentados y otros organismos internacionales y no gubernamentales. También está basado en las respuestas dadas por un conjunto de organismos de la competencia a un cuestionario de la UNCTAD¹. El documento identifica los retos que afrontan los organismos de reciente creación para emplear debidamente el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos como medio para resultar más eficaces.

3. El documento se presenta del siguiente modo: en la sección I se explican las razones por las que el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos son dos medios esenciales para lograr la eficacia de los organismos. En la sección II se definen el establecimiento de prioridades, los criterios que aplican los organismos de la competencia y la experiencia de las autoridades de la competencia veteranas, a la luz de la encuesta realizada por la secretaría. En la sección III se analiza cómo influye la estructura institucional en las prioridades y la asignación de recursos. En la sección IV se trata acerca de la manera de utilizar eficazmente la asignación de recursos para atender las prioridades y se analizan las mejores prácticas, incluida la contratación y retención del personal, la simplificación de los procedimientos y las enseñanzas extraídas de la jurisprudencia. En la sección V se considera el ciclo de vida de los organismos de la competencia y el desarrollo de las prioridades y el rendimiento de los organismos. En la sección VI se identifican cuestiones que merecen un análisis más detenido, asociando el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos, y formulando recomendaciones sobre la manera de fortalecer este aspecto fundamental de las actividades cotidianas de las autoridades de la competencia, en particular de los organismos noveles y pequeños.

I. El establecimiento de prioridades y la asignación de recursos son procesos clave para el rendimiento de los organismos

4. El establecimiento de prioridades y la asignación de recursos son elementos fundamentales de la eficacia interna de un organismo de defensa de la competencia². Aunque las instituciones u organismos puedan elegir las intervenciones que maximicen sus objetivos concretos, todos ellos están limitados por problemas prácticos y presupuestarios. Es el tipo de

¹ Se recibieron las respuestas al cuestionario de Alemania, el Brasil, Costa Rica, la Federación de Rusia, Francia, India, Indonesia, Mauricio, la República de Corea, Serbia, Turquía y Ucrania.

² En 2008, la Red Internacional de Competencia (ICN) hizo una encuesta a 20 organismos de la competencia y 2 asesores no gubernamentales de 17 jurisdicciones. En 2012 la secretaría de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) hizo una encuesta de evaluación de las actividades de aplicación y promoción de los organismos de supervisión de la competencia de la OCDE (véase OCDE, 2012). Se dedicó parte del cuestionario a evaluar el modo en que los organismos de la competencia establecían sus prioridades.

problema que los organismos de reciente creación no suelen estar en condiciones de resolver racionalmente sin ayuda. Los organismos noveles suelen aplicar enfoques heurísticos o intuitivos para simplificar las complicaciones, y al hacerlo, ignoran información importante. Además, los organismos de la competencia noveles pueden ser objeto de presiones para que intervengan selectivamente por motivos políticos, lo que pone de relieve la necesidad de plantear el establecimiento de prioridades de manera racional y transparente.

5. Los diferentes organismos establecen sus prioridades de manera distinta, con arreglo a las funciones y las competencias previstas en la ley y el entorno en que operan (véase la sección III). Por sus características, los organismos de la competencia noveles pueden encontrar obstáculos adicionales para establecer estrategias y prioridades, ya que a menudo carecen de recursos, de facultades de investigación y de apoyo de las empresas, los reguladores y otros organismos públicos.

6. En las últimas décadas, se han elaborado varios enfoques para el establecimiento de prioridades, como la eficacia en función de los costos y los análisis de equidad. Aunque estos enfoques se concentran en un solo criterio, en la práctica cotidiana los organismos de defensa de la competencia deben hacer elecciones considerando simultáneamente múltiples criterios.

A. Conceptos y definiciones del establecimiento de prioridades

7. El término de establecimiento de prioridades describe el proceso por el que un organismo de la competencia determina qué tarea debe tener la prioridad máxima y cuál la mínima, en función de los recursos disponibles. La asignación de recursos depende de las prioridades establecidas, la existencia de recursos humanos adecuados, la situación contractual del personal y la gestión de los conocimientos, entre otros factores.

8. El concepto de establecimiento de prioridades se refiere al proceso por el que se deciden el tipo de actividad, las medidas de aplicación de la normativa, las iniciativas de promoción o las medidas generales de política de competencia que debería asumir un organismo durante un determinado período. Normalmente, cuando se aprueba un plan estratégico, los organismos de la competencia lo traducen en prioridades operacionales. Este ejercicio permite a los organismos establecer una cartera óptima de actividades y cumplir los objetivos marcados en su plan estratégico.

9. Desde el punto de vista del desempeño, el establecimiento de prioridades pretende maximizar la eficacia y aprovechar el tiempo, la capacidad y los recursos disponibles. En este sentido, la utilización de un proceso analítico jerárquico para priorizar distintos tipos de recursos puede ayudar a la institución a optimizar el uso de sus escasos recursos para un proyecto o una actividad. En un proyecto pueden tener una influencia vital varios tipos de información y recursos y sus actividades conexas pueden tener una influencia fundamental en el proyecto, por lo que deben abordarse cuidadosamente para potenciar los resultados del proyecto. Esencialmente, si algunos de esos tipos de información/recursos han de elaborarse o gestionarse mediante tecnologías de la información más sofisticadas, cuanto mejor se conozca su importancia relativa, mejor se ajustará la inversión en el proyecto.

10. Los escasos recursos del organismo de la competencia deben concentrarse en proyectos o sectores que tengan gran influencia o importancia. Aunque sea posible deducir su influencia e importancia de ciertos indicadores indirectos (como los efectos económicos directos en los consumidores, los efectos disuasorios indirectos, el valor de sentar precedentes), un enfoque diligente del establecimiento de prioridades y el uso de recursos mejorará el desempeño y la eficacia de los organismos. Sin embargo, el hecho de establecer prioridades no significa que el organismo deba descuidar los sectores o ámbitos que no tienen alta prioridad en su plan de trabajo.

B. Objetivos del establecimiento de prioridades

11. El principal objetivo del establecimiento de prioridades consiste en evitar que los recursos se dispersen demasiado, lo que supondría perseguir numerosos objetivos con un efecto escaso o nulo. En sus respuestas al cuestionario de la secretaría, los organismos de defensa de la competencia identificaron los objetivos siguientes.

12. En Ucrania, el establecimiento de prioridades permite coordinar debidamente la labor de las divisiones administrativas y de las delegaciones territoriales del Comité Antimonopolio. Ello conduce al logro de los objetivos generales de la política de la competencia, a una mayor eficiencia de la labor del Comité y a una asignación óptima de recursos. En Francia, al establecer prioridades la autoridad de la competencia puede definir su posición general en la economía y la sociedad. Por ejemplo, las investigaciones sectoriales permiten a la autoridad de la competencia presentar una visión general del funcionamiento competitivo de un mercado e identificar posibles fuentes de crecimiento o innovación.

13. En Sudáfrica, las prioridades se aplican a las actividades que más influyen en el bienestar de la población. Además, también se comprobó que el hecho de tener prioridades reducía considerablemente la tensión interna y mejoraba la productividad³. Por consiguiente, se considera que fijar prioridades es un medio efectivo para utilizar eficazmente los recursos limitados y proteger el sistema de economía de mercado. En Indonesia, se considera que establecer prioridades es un medio de prestar un servicio público lo más eficiente posible. En Mauricio es fundamental establecer prioridades, pues ello contribuye a que los recursos de la Comisión de la Competencia no se dispersen en exceso, lo que daría lugar a la producción de muchos informes, pero de peor calidad. El establecimiento de prioridades por la Comisión de la Competencia de Serbia es importante por su escaso número de empleados y su plan de realizar los objetivos de protección de la competencia con un costo mínimo.

C. Facultades de los organismos de la competencia y establecimiento de prioridades

14. Las facultades de los organismos de defensa de la competencia para establecer prioridades y asignar recursos varían en cuanto al propio mandato de la ley de la competencia, el grado de coherencia y previsibilidad y en ellas influyen los objetivos de la ley y la claridad con que se articulan estos.

15. El establecimiento de prioridades puede ser una obligación prevista en la ley, como sucede en la India, Indonesia, Malasia, Mongolia, Serbia, Turquía y Ucrania, entre otros⁴. También puede figurar formalmente en el plan estratégico del organismo, como en el caso de la Comisión Federal de Comercio (FTC) de los Estados Unidos y la Oficina de Comercio Leal (OFT) del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

16. En los Estados Unidos de América, la FTC ha informado de que, además de los procesos de planificación internos, es preciso llevar a cabo una planificación estratégica a un mismo nivel, al existir una prescripción administrativa general de que todos los organismos informen de sus objetivos y evalúen el desempeño con arreglo a la Ley de desempeño y

³ OCDE (2013). Competition and poverty reduction. Competition and poverty reduction. Contribution from South Africa to the Global Forum on Competition. DAF/COMP/GF/WD(2013)23. París. 22 de enero.

⁴ Respuestas al cuestionario enviadas por los organismos de la competencia con ocasión de la encuesta que la UNCTAD realizó entre diciembre de 2012 y febrero de 2013.

resultados de la administración pública. La FTC aborda los problemas que constata en el mercado combinando la aplicación de la ley, la promoción de la competencia y los estudios de los sectores de producción y las políticas, según convenga. Los últimos forman parte de las actividades más amplias de investigación y desarrollo de políticas de competencia que se llevan a cabo con el fin de obtener información, para uso propio y de los interesados, acerca del funcionamiento adecuado de los mercados y las trabas a la competencia.

17. El Brasil, Colombia, Costa Rica y España, entre otros países, informaron de que las prioridades se acuerdan y definen de manera oficiosa y posteriormente se comunican anualmente a los integrantes del organismo. También indicaron que establecen algún tipo de prioridades, como cabe esperar en situaciones de escasez de recursos y una demanda de intervención teóricamente ilimitada⁵. En el caso de Colombia, las prioridades se establecen dentro del plan estratégico, ya que el organismo de la competencia tiene un mandato más amplio. Sin embargo, en Costa Rica, cuyo organismo forma parte de un ministerio pero depende tanto del ministerio como de la Comisión de la Competencia, es más difícil establecer prioridades, que pueden verse afectadas por un posible conflicto entre los objetivos de ambas estructuras.

18. Algunos organismos de defensa de la competencia indicaron que, a nivel interno, fija las prioridades la dirección (el jefe del organismo y/o la junta directiva). En otros, por ejemplo la OFT, la dirección asume la decisión definitiva, pero solo tras haber mantenido amplias consultas con el personal. En el Brasil (la Secretaria de Direito Econômico), España, los Estados Unidos de América (Departamento de Justicia), México y el Perú, el personal participa directamente en el establecimiento de prioridades. En general, la encuesta de la UNCTAD indica que las prioridades nunca las define una sola persona; en todas las respuestas se hizo referencia a algún tipo de consulta o toma de decisión colectiva.

19. La decisión de conceder o no prioridad a un determinado proyecto o actividad se toma de manera distinta en cada organismo. Además, hay varios factores que los organismos de la competencia tienen en cuenta al decidir el modo de establecer prioridades⁶:

- a) ¿Sobre qué base se determinan las prioridades?
- b) ¿Cuál es el ámbito adecuado para el establecimiento de las prioridades de un organismo? ¿Debe incluir planificación para cada división o englobar todo el organismo?
- c) ¿Debe ser un proceso centralizado en el interior del organismo? Por ejemplo, ¿debe existir en el organismo un grupo o consejo de investigación que supervise el proceso?
- d) ¿Deben existir procedimientos específicos para determinar los criterios del establecimiento de prioridades? ¿O bien es posible establecerlas de manera menos formal? Por ejemplo, ¿debe la división de economía encargarse de identificar los problemas, y los grupos de otras divisiones reunirse para analizarlos y presentar posteriormente sus propuestas a la dirección del organismo?

D. Criterios para establecer prioridades

20. En la práctica, las prioridades se establecen de manera distinta en las diferentes jurisdicciones. Algunos organismos de defensa de la competencia seleccionan los ámbitos

⁵ Respuestas del Brasil, Colombia y Costa Rica a la encuesta de la UNCTAD.

⁶ ICN (2010). Strategic planning and prioritization. In: *Agency Effectiveness Handbook*. ICN. Consultado en <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc744.pdf> (22 de abril de 2013).

en los que se focalizarán durante cierto tiempo (que oscila de uno a cinco años), mientras que otros fijan sus prioridades en relación con objetivos precisos, más medibles, que deben lograrse o en las medidas concretas que se han de tomar. De los 40 organismos de la competencia que establecen objetivos, 29 los anuncian en sus informes anuales u otras publicaciones, o en charlas y presentaciones.

21. Varios organismos aplican el criterio de dar prioridad a los asuntos y las denuncias con importancia económica o que vayan a sentar un precedente importante. El organismo ha de tener cierta capacidad discrecional. Por ejemplo, la Comisión de la Competencia de Mauricio informó de que examina periódicamente todas las denuncias para determinar si podría existir una infracción. Si todas las denuncias se sostienen, el organismo solicita información adicional antes de formular una decisión sobre el procedimiento posterior.

22. Sin embargo, el grado de discreción de que goza el organismo puede estar limitado por la ley. Por ejemplo, con arreglo a lo dispuesto en la Ley de competencia de la India, la Comisión de la Competencia debe examinar todas las denuncias y no está facultada para establecer prioridades entre ellas⁷. Del mismo modo, en Indonesia, el organismo antimonopolio, la Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) centra sus actividades en cuatro sectores de gran influencia, a saber: a) los sectores estrechamente relacionados con la forma de vida de la sociedad; b) los sectores económicos muy concentrados; c) los mercados donde los precios son muy reactivos; d) las infraestructuras y los servicios públicos. Los factores determinantes dependen de la importancia del mercado para el conjunto de la economía y de que la KPPU cuente con medios humanos para investigar el caso.

23. En la República de Corea, la prioridad consiste en erradicar los cárteles. En el mismo sentido, una de las principales funciones de la Comisión de Comercio Leal (KFTC) de ese país es imponer sanciones por abuso de posición dominante en el mercado y prácticas comerciales desleales que resultan perjudiciales en la vida de la población. Además, la Comisión se centra en promover un entorno de mercado propicio a las empresas y los consumidores.

24. En Alemania, el enfoque aplicado por la Bundeskartellamt para el establecimiento de prioridades y la gestión de recursos puede calificarse de "especialización". Las prioridades estratégicas las establece la dirección del organismo, mientras que las divisiones se encargan de fijar las prioridades operativas.

25. La Comisión de la Competencia de Sudáfrica, mediante un plan multianual, dirige sus recursos a los sectores que suministran los productos y servicios que constituyen una proporción importante del gasto de los hogares pobres y también a los sectores que el Gobierno considera importantes para generar empleo y crear infraestructura. El imperativo de reducir la pobreza también queda reflejado en el régimen de evaluación de las concentraciones, que incorpora disposiciones relativas al interés público que dirigen la atención de la Comisión hacia cuestiones que afectan a la pobreza y el desarrollo, como el empleo y el desarrollo de las pequeñas empresas.

26. En Turquía, también existe la obligación legal de atender todas las denuncias y notificaciones. Además, las Autoridades de la Competencia de Turquía (TCA) no tienen capacidad discrecional con respecto a las denuncias presentadas. La mayoría de las

⁷ En el caso de la India, la obligación formal, prevista en la Ley de la competencia de 2002, plantea de manera suficientemente clara los deberes y los objetivos de la Comisión de la Competencia de la India. Los mandatos oficiales se tienen en cuenta al determinar las prioridades. Sin embargo, en caso de una investigación de oficio (*suo moto*), la Comisión puede establecer discrecionalmente sus prioridades. La Comisión se centró en gran medida en los problemas de competencia de los cárteles en los sectores centrales de la economía, así como en los que afectan más al ciudadano común.

actuaciones de las Autoridades se inician a raíz de una denuncia. Por consiguiente, las Autoridades tienen muy poco margen para establecer prioridades en el ámbito de la aplicación de la normativa. Sin embargo, en el ámbito de la promoción, la TCA puede marcar objetivos y establecer prioridades más libremente. En conjunto, la TCA fija sus prioridades con arreglo al plan estratégico y los planes de trabajo anuales, elaborados por el recién creado Departamento de Estrategia, Regulación y Presupuesto y finalizados por el personal directivo superior y la Junta de la Competencia.

27. Por lo general, los organismos suelen usar tres criterios al establecer sus prioridades: primero, si el proyecto o actividad puede afectar al bienestar del consumidor o la economía; segundo, si el proyecto o actividad forma parte de un sector económico esencial; tercero, factores relacionados con consideraciones institucionales y de procedimiento.

28. En el Perú, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) da prioridad de oficio a las investigaciones en la medida en que haya financiación y que el caso afecte a la economía. La Comisión de la Competencia de Ucrania tiene en cuenta tres criterios principales al fijar sus prioridades: primero, la necesidad de reforzar ciertos ámbitos de sus actividades del Comité para la aplicación de la normativa; segundo, la identificación de ciertos problemas funcionales en un mercado de productos de Ucrania; tercero, las instrucciones de los gobernantes del país.

29. En los Estados Unidos de América, el Departamento de Justicia, ejerciendo su facultad discrecional, considera la posibilidad de que se constate la infracción y si el asunto tiene trascendencia. La determinación de la importancia de los asuntos se basa en un análisis flexible, caso por caso, que implica considerar varios factores como el volumen del comercio y el área geográfica afectados, las consecuencias de la investigación, si la conducta afecta a las autoridades federales y, en caso de que suponga una infracción, el grado de culpabilidad de los colusores y el efecto disuasorio de la actuación.

30. Las prioridades de la OFT⁸ británica se establecen teniendo en cuenta: el efecto directo e indirecto sobre el bienestar del consumidor en el mercado o el sector en que se producirá la intervención; la importancia estratégica de la tarea; los riesgos (las probabilidades de éxito); los recursos que serán necesarios para realizar la labor de aplicación de la normativa o de promoción de la competencia.

31. En Francia los criterios esenciales para establecer prioridades son: primero, el resultado probable para la autoridad de la competencia, los consumidores, las empresas y la Unión Europea y la comunidad internacional encargada de la competencia; segundo, el balance entre costo y beneficios, incluido el efecto en el mercado (impulsar la observancia por la aplicación disuasiva de las normas o mediante la promoción) y el efecto fuera del mercado (por ejemplo, el liderazgo, la comunicación); tercero, la importancia estratégica del sector para la economía francesa y europea; cuarto, la coherencia con el conjunto de las iniciativas y con las actuaciones previas de la Autoridad de la Competencia; quinto, la información reunida a través de denuncias oficiales u oficiosas; sexto, las expectativas del público (incluidas las del Parlamento, el Gobierno, los consumidores y demás interesados, incluidos los reguladores sectoriales).

32. En Mauricio, las prioridades se han establecido de manera informal y no sistematizada, en las conversaciones que mantienen los altos directivos en las reuniones mensuales en que se deciden los asuntos que se investigarán.

33. En general, algunas de las ventajas de aplicar criterios para establecer prioridades son:

a) Los beneficios derivados de la política de la competencia constituyen fundamentos objetivos que justifican la prioridad asignada a determinados proyectos;

⁸ Véase el sitio web de la OFT, www.oft.gov.uk.

b) El hecho de tener prioridades establecidas contribuye a legitimar las actividades del organismo al proporcionar un marco claro y explícito, en lugar de reglas generales implícitas, para la asignación de prioridades;

c) Los criterios resultan especialmente útiles a los organismos de la competencia pequeños para asignar sus recursos.

II. El diseño institucional determina la forma en que el organismo establece sus prioridades

34. El ciclo de vida de un organismo de defensa de la competencia "típico" (véase más adelante) es complejo. Varios factores externos, como el diseño institucional, determinan la forma en la que estos organismos establecen sus prioridades y asignan los recursos a lo largo de su ciclo de vida.

35. Entre los factores externos importantes figura el diseño institucional del organismo. En este sentido, hay por lo menos tres modelos de organismos⁹:

a) El modelo de institución integrada, en el que el organismo de la competencia tiene facultades tanto investigativas como decisorias, e incluye el derecho a recurrir ante órganos de apelación, ordinarios o especializados;

b) El modelo de doble jurisdicción, en el que el organismo de la competencia tiene funciones investigativas, pero está obligado a iniciar acciones judiciales ante tribunales ordinarios;

c) El modelo de doble organismo, en el que el organismo encargado de la competencia solo está facultado para investigar los casos y presentarlos ante tribunales especializados en materia de competencia.

36. El diseño institucional, las facultades y el funcionamiento de los organismos de defensa de la competencia, así como la forma en la que estos factores se articulan, determinan el grado de libertad y la medida en que estos organismos pueden establecer sus prioridades y utilizar los recursos para cumplir sus objetivos. Cinco características esenciales de la estructura institucional influyen en la formulación de las estrategias, incluidas las prioridades y los procesos para determinarlas. Estas cinco características son: independencia, facultades de aplicación, responsabilidad, transparencia y cartera de actividades del organismo (cooperación con otras instituciones para determinar esa cartera).

A. Criterios de desempeño, establecimiento de prioridades y asignación de recursos

1. Independencia y establecimiento de prioridades

37. La independencia de un organismo encargado de la competencia es fundamental porque asegura que en el establecimiento de prioridades y la adopción de decisiones de la institución no incidan influencias políticas o empresariales. La independencia puede desglosarse en tres categorías, a saber, la independencia: a) en la adopción de decisiones; b) presupuestaria; y c) en el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos. Los

⁹ Véase Fox, E. M. y Trebilcock, M. J. (2013), *The Design of Competition Law Institutions: Global Norms, Local Choices*, Law and Global Governance Series, Oxford University Press, Oxford. Véase también UNCTAD (varios años), *Ley tipo de defensa de la competencia*, publicación de las Naciones Unidas, TD/RBP/CONF.7/8, y versiones más recientes de determinados capítulos, Nueva York y Ginebra.

estudios de la UNCTAD revelan que, si bien cada vez más organismos de defensa de la competencia son independientes de políticos y empresarios en todos los aspectos de su labor, la independencia es un concepto relativo. Por ejemplo, el organismo de la competencia de Mauricio informó que no tenía en cuenta otras políticas gubernamentales al establecer sus prioridades, pero la KPPU de Indonesia señaló que al fijar sus prioridades debía considerar otras políticas gubernamentales, de manera que la aplicación de la política de competencia fuera coherente con las demás políticas del Gobierno. Algo similar sucede en Ucrania —el Comité Antimonopolio es un organismo gubernamental con estatuto particular dentro del poder ejecutivo. Por esta razón, la política del Gobierno en materia de iniciativa empresarial, regulación antimonopolio, fomento de la competencia y estructura de los mercados afecta profundamente a la forma en la que el Comité determina sus prioridades.

38. En consecuencia, la independencia y la autonomía son relativas. Los organismos de defensa de la competencia están sometidos al control gubernamental y sus decisiones están sujetas a revisión judicial. En ese sentido, la independencia significa que el organismo goza de autonomía en su planificación —esto es, para establecer sus prioridades— y en la adopción de decisiones sobre prácticas anticompetitivas, pero debe rendir cuentas de sus acciones, los efectos de estas, y la utilización de recursos escasos (véase más adelante).

39. En el cuadro que figura a continuación se muestra la relación de los cinco criterios de desempeño y eficacia de un organismo con su grado de libertad para establecer las prioridades y asignar los recursos.

Criterios de desempeño y establecimiento de las prioridades

<i>Criterios de eficacia</i>	<i>Establecimiento de prioridades y asignación de recursos</i>
Independencia	Proporciona un alto grado de libertad.
Facultades de aplicación	Determinan las posibilidades de aplicar la ley y, de manera indirecta, el establecimiento de las prioridades.
Transparencia	Exige la difusión de información sobre las prioridades y la asignación de recursos.
Rendición de cuentas	Limita el grado de libertad.
Cartera de actividades del organismo	Brinda un alto grado de libertad y requiere coordinación con otras instituciones.

Fuente: Elaborado por la secretaría de la UNCTAD.

2. Facultades de aplicación y establecimiento de las prioridades

40. La mejor forma de expresar este punto es que "el organismo encargado de la competencia debe tener poder". Es poco probable que una institución con escasas facultades de aplicación de la normativa pueda plantearse y perseguir prioridades importantes como la lucha contra los cárteles. Sin embargo, aunque la mayoría de los organismos de la competencia sí tienen la facultad de aplicar la normativa, su alcance y el uso que hacen de ella difieren considerablemente. Por ejemplo, el organismo de la competencia de Colombia está facultado para investigar y sancionar a las partes interesadas, mientras que el Consejo de la Competencia de Marruecos no puede iniciar investigaciones¹⁰. En Costa Rica, las funciones investigativas se delegan en la Unidad Técnica de Apoyo, mientras que las decisiones sobre los casos competen a la Comisión. En

¹⁰ El nuevo proyecto de ley de competencia otorga plenos poderes al organismo encargado.

el caso de Chile, dos entidades diferentes se encargan, respectivamente, de llevar a cabo las investigaciones y de imponer las sanciones: la Fiscalía Nacional Económica y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

3. Rendición de cuentas y establecimiento de las prioridades

41. La rendición de cuentas es un mecanismo de control de la independencia del organismo, y lo obliga a centrar sus prioridades en su mandato y en las actividades que generan beneficios a los consumidores y las empresas, así como a informar al respecto. Los organismos deben rendir cuentas por el uso de sus recursos humanos y financieros y por los efectos de sus actividades. En la medida en la que los organismos de defensa de la competencia integran estos elementos, la responsabilidad y el establecimiento de prioridades se traducen en un aumento de las sinergias.

4. Transparencia y establecimiento de prioridades

42. Un aspecto estrechamente relacionado con los que preceden es la transparencia, en virtud de la cual las decisiones, los razonamientos y las políticas del organismo de la competencia se hacen públicos. Esto incrementa la comprensión de la opinión pública acerca del establecimiento de las prioridades del organismo, sus objetivos y la forma en la que este se propone aplicar la ley.

43. Como se dijo, los organismos encargados de la competencia con frecuencia anuncian sus prioridades y actividades al comienzo de cada período de ejecución. La difusión es un elemento esencial de la defensa de la competencia, que incrementa la transparencia. Al comunicar a las empresas, los consumidores, los reguladores y el gobierno cómo se propone aplicar la ley, y en qué sectores o aspectos pretende centrarse, el organismo refuerza su legitimidad y promueve una interpretación común de la ley y de los beneficios que puede generar.

44. Además, una difusión eficaz es un aspecto esencial del establecimiento de las prioridades, ya que permite a los directores y al personal entender cuáles son las prioridades del organismo, qué criterios se emplean para fijarlas, y por qué determinados proyectos en curso tienen carácter prioritario. Con frecuencia, una comunicación eficaz permite aumentar la adhesión del personal, la focalización y la organización de los proyectos, y la calidad de los resultados, entre otros beneficios.

5. Cartera de actividades del organismo

45. Como se analizó en la sección dedicada al establecimiento de las prioridades, los organismos de defensa de la competencia con frecuencia se fijan una cartera de proyectos, que abarca entre otros asuntos, el fortalecimiento institucional, la promoción de la competencia, las investigaciones de mercado y la lucha contra los cárteles, la colusión en las licitaciones, las concentraciones anticompetitivas, etc. Para cumplir múltiples objetivos es necesario establecer debidamente las prioridades, teniendo en cuenta los criterios ya examinados y, en particular, los efectos de la actuación del organismo y los beneficios que proporcionará a consumidores y empresas.

46. Uno de los principales desafíos es colaborar con otros órganos del gobierno y con los reguladores sectoriales en ámbitos en los que las competencias se superponen y en los que quizás no se otorgue prioridad a los aspectos relativos a la competencia. La experiencia de los organismos de la competencia veteranos indica que debe hacerse hincapié en el diálogo, la coordinación y la distribución de las intervenciones.

B. Factores externos que inciden en el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos

47. Varios factores externos importantes pueden incidir en el establecimiento de las prioridades y la asignación de los recursos del organismo de la competencia, entre los que pueden contarse los siguientes:

a) En los casos en que el derecho y la política de la competencia no forman parte de los valores históricos o tradicionales de una determinada sociedad, debería otorgarse la prioridad a explicar los beneficios de la competencia y la misión del organismo pertinente, para lograr su aceptación por la sociedad en general;

b) Si las competencias necesarias para aplicar una política de la competencia eficaz no están inmediatamente disponibles, el organismo deberá recurrir a estrategias especiales para atraer las capacidades y los talentos necesarios (véase más adelante);

c) Cuando la sociedad presente empresas dominantes y estructuras oligopólicas, es probable que un organismo eficaz que aliente debidamente la competencia motive oposición política; puede ser necesario formular estrategias especiales para protegerse de los recortes presupuestarios y evitar el cabildeo ante el Parlamento y el poder ejecutivo.

III. Uso eficaz de los recursos para cumplir las prioridades

48. La selección de las prioridades de los organismos de la competencia se basa en diferentes criterios y fuentes de información, pero la capacidad de estos organismos para elegir entre diferentes enfoques se ve restringida por un factor fundamental: los recursos humanos y financieros.

49. El desafío es aún más arduo para los organismos de reciente creación de los países en desarrollo, en los que estos recursos son extremadamente limitados. Esta situación pone de relieve lo importante que resulta aprovechar debidamente los escasos recursos para mejorar el desempeño y la eficacia del organismo.

50. Por consiguiente, los organismos de defensa de la competencia deben centrarse en aquellas intervenciones más necesarias y/o que puedan generar mayores efectos. Como consecuencia lógica de un establecimiento correcto de prioridades, un organismo de la competencia eficaz logrará sus objetivos formulando estrategias y procedimientos que simplifiquen los procesos —por ejemplo la revisión de las concentraciones—, contratando y reteniendo personal con la adecuada combinación de competencias, y asignando recursos a esas prioridades. Además, la asignación de los recursos no solo concierne al establecimiento de prioridades (esto es, cuáles actividades de defensa de la competencia o aplicación de las leyes se llevan a cabo y cuáles no) sino también a la asignación del personal a diferentes funciones, con fines de motivación y desarrollo profesional.

A. Contratación y retención del personal

51. El activo más valioso de un organismo encargado de la competencia es su personal. Muchos organismos noveles tienen dificultades para contratar y retener personal altamente calificado debido a las limitaciones presupuestarias y a la falta de expertos en cuestiones antimonopolio. Muchos de estos organismos necesitan ese personal pero no pueden competir con los sueldos del sector privado. Además, varios forman parte de ministerios, que contratan a su personal mediante los procedimientos de la administración pública, lo que limita la libertad del organismo encargado de la competencia para seleccionar a candidatos adecuados y retenerlos. Algunos organismos de la competencia noveles han

superado este problema motivando y reteniendo a su personal con otros incentivos, como la capacitación de alta calidad, la posibilidad de realizar trabajo académico y de compaginar mejor el trabajo con la vida privada. La formación en materia de gestión de proyectos, procedimientos, comunicación y técnicas de promoción puede complementar la formación académica de los abogados y economistas que predominan en muchos de los organismos.

52. Asimismo, la experiencia demuestra que es preciso que la administración de los recursos humanos cree programas de retención de los conocimientos del personal. Una estrategia de gestión del conocimiento preservaría el activo más valioso de un organismo encargado de la competencia, a saber, su personal. Esta estrategia debería responder, entre otras cosas, a las siguientes preguntas:

- a) ¿Cuáles son las esferas de conocimiento esenciales para el éxito futuro de la organización?
- b) ¿Cuáles son las más valiosas?
- c) ¿Cuáles corren más peligro de dejar de estar disponibles debido a la pérdida y la rotación del personal?
- d) ¿Cuáles podrían reemplazarse fácilmente en caso de perderse, y cuáles son irremplazables?

53. Los esfuerzos de retención deben centrarse en los conocimientos más irremplazables y que corran riesgo de desaparecer debido a la rotación del personal. Es importante determinar exactamente qué conocimientos posee cada persona, y asignarles un valor con la ayuda de esa persona y de sus colegas. Esos conocimientos pueden codificarse en sistemas basados en la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) o manuales, destinados a almacenar y difundir los conocimientos y permitir su reutilización. Esos sistemas deberían gestionar la memoria institucional de la organización. En el caso de los organismos de la competencia que poseen una sólida base financiera, la inversión en un sistema basado en la TIC que pueda almacenar y permitir la reutilización de los conocimientos es fundamental. En el caso de los organismos de la competencia que carezcan de esa capacidad financiera, pueden utilizarse simples bases de datos para gestionar e intercambiar los conocimientos, por ejemplo, puede recurrirse a manuales y registros, crearse centros de documentación y utilizarse Internet. En el siguiente cuadro se presentan algunos ejemplos de retención del conocimiento mediante sistemas para su gestión e intercambio.

Selección de ejemplos de retención de los conocimientos mediante sistemas de gestión e intercambio

Tanto la KFTC de la República de Corea como la Comisión de la Competencia de Sudáfrica cuentan con sistemas basados en las TIC de gestión de los conocimientos que se utilizan para el registro, la evaluación, la acumulación y el intercambio de conocimientos. En el caso de Corea, una junta de asesoramiento de personal subalterno evalúa la calidad de los conocimientos registrados sobre la base de su pertinencia, utilidad y creatividad. Los conocimientos registrados se organizan y clasifican en un "mapa de conocimientos" que se actualiza periódicamente. Este proceso se denomina acumulación de conocimientos. De ese modo, los empleados pueden acceder a los conocimientos adquiridos que necesitan.

Fuente: UNCTAD (2012), *La gestión de los conocimientos y de los recursos humanos con miras a la aplicación eficaz del derecho de la competencia*, TD/B/C.I/CLP/15/Rev.1, Ginebra, 22 de junio.

54. Como ya se ha señalado, una de las ventajas de la independencia administrativa es que la administración de los recursos humanos puede ofrecer remuneración y recompensas

atractivas. Los sistemas de recompensas indican que la organización valora y conforma el comportamiento del individuo. Por ejemplo, es importante recompensar y reconocer los comportamientos de intercambio de conocimientos. Las recompensas son una respuesta a la pregunta universal "¿Qué gano con ello?" También sirven para señalar lo que es realmente importante para la organización. Los empleados deben ser recompensados por compartir sus conocimientos, y los departamentos, por fomentar la colaboración. Las organizaciones con las mejores prácticas consideran las recompensas y el reconocimiento como una forma de dejar constancia del valor que se asigna al intercambio de conocimientos, de agradecer las contribuciones que hacen los empleados y de destacar la importancia del trabajo en equipo.

55. Por ejemplo, la KFTC cuenta con un sistema de recompensas para mantener la vitalidad de su sistema de gestión de los conocimientos mediante el registro, la evaluación, la acumulación y el intercambio de conocimientos. El sistema de recompensas se presenta como un "programa de puntos por conocimientos", en el que se conceden puntos por los registros, referencias, evaluaciones y comentarios realizados. Al final del año, se concede a los empleados una recompensa, monetaria o no monetaria, en función de los puntos que han acumulado. La KFTC organiza también "concursos de conocimientos" en los que durante un breve período, cada empleado aporta un conocimiento. Se evalúa toda la información y se otorga un premio a los empleados que han hecho las aportaciones más destacadas.

B. Simplificación de los procedimientos para aprovechar mejor los recursos

56. La evaluación de los métodos de trabajo vigentes permite a los organismos encargados de la competencia identificar las deficiencias o inconsistencias del sistema. Los organismos pueden detectar las posibles redundancias en esos métodos y eliminarlas, sin que ello vaya en detrimento de la calidad del sistema. La experimentación con un procedimiento simplificado permite su puesta a prueba en una situación real para determinar si el nuevo procedimiento es eficaz. La realización de una tarea específica conforme a los dos procedimientos, el antiguo y el nuevo, para comparar el tiempo que se tarda en realizarla y los resultados obtenidos, así como para determinar las deficiencias o simplificar aún más la tarea, permitirá hacer un mejor uso del tiempo y de los recursos.

C. Extraer enseñanzas de otras jurisprudencias

57. Una manera de adquirir una comprensión práctica del derecho de la competencia y su aplicación consiste en examinar la jurisprudencia pertinente en vigor en la que se basan los organismos encargados de la competencia, tanto los veteranos como los de reciente creación, y los tribunales superiores. Algunas de las ideas que pueden extraerse de las diversas interpretaciones de los principios de la competencia y de las correspondientes medidas correctivas y sanciones propuestas podrían ayudar a los organismos de la competencia creados recientemente a abordar casos similares que se le plantean por primera vez. Sin embargo, esto no debe entrañar la aplicación directa de esas interpretaciones y enfoques por parte de dichos organismos, ya que en cada país las leyes reflejan objetivos y tradiciones jurídicas y administrativas diferentes. Las ideas extraídas pueden ser de gran valor para evitar errores y economizar recursos en el tratamiento de los casos.

D. Recursos y establecimiento de prioridades

58. Resulta difícil imaginar cómo un organismo encargado de la competencia puede establecer prioridades sin contar con los recursos suficientes. De hecho, en las respuestas a la encuesta realizada por la UNCTAD sobre la cuestión se indica que varios de los

organismos tienen dificultades para llevar a cabo su plan de trabajo debido a las limitaciones de recursos y la incertidumbre sobre las asignaciones presupuestarias, particularmente en tiempos de penuria económica. Un organismo informó de que, en 2013, se modificaron los contratos de trabajo de su personal, lo que supuso la reclasificación de los empleados en un nivel profesional más bajo, y de que su secretaría técnica será asumida por un ministerio.

59. Aunque las restricciones presupuestarias afectan a todos los organismos encargados de la competencia, los de reciente creación se enfrentan a los retos más arduos en la aplicación del derecho de la competencia donde más se necesita y en los países que van a la zaga en el establecimiento de mercados que funcionen correctamente.

60. La eficacia de un organismo encargado de la competencia depende no solo de su estatuto jurídico, sino también de los recursos humanos y financieros de que disponga. De hecho, un organismo eficaz requiere recursos financieros suficientes para contratar y conservar a personal altamente calificado que cumpla cabalmente con su misión. La falta de conocimientos especializados y recursos presupuestarios suficientes puede minar el desempeño y la eficacia de un organismo.

61. En Indonesia, la asignación de recursos humanos y el establecimiento de prioridades es una cuestión preeminente para la KPPU, debido al alto número de quejas que se presentan. Para solucionar adecuadamente la cuestión se promulgó una nueva normativa, el Reglamento N° 2/2008, relativo a la competencia de la secretaría para la tramitación de casos. En virtud de este Reglamento se estableció un mandato para priorizar los casos relativos a colusión en las licitaciones (por una cuantía inferior a 10.000 millones de rupias), sin requerir la supervisión de los comisionados y asignándose personal para que realizara las tareas correspondientes mientras que los comisionados se centraban en la resolución de los casos. La segunda normativa aprobada por la KPPU, el Reglamento N° 1/2012, proporcionó más orientación sobre el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos. En la microgestión, la KPPU tiene en cuenta factores internos, como el perfil del personal, y la cooperación con los organismos reguladores y la policía con objeto de realizar una mejor asignación de los recursos.

62. Algunos organismos de la competencia señalaron que el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos debían ser aspectos primordiales de su funcionamiento. Sin embargo, un establecimiento de prioridades rígido también puede convertirse en una práctica contraproducente, sobre todo cuando le falta flexibilidad y cuando puede dar lugar a una aplicación demasiado laxa de la normativa. Por ejemplo, al establecer prioridades, la autoridad competente podría decidir que va a centrarse en casos amplios que entrañan un bajo riesgo en sectores que afectan a productos de venta al por menor, de modo que a esa autoridad esperaría a que se le presentaran casos que se ajustaran a esas características, en lugar de examinar simplemente las denuncias fundadas de las quejas que constituyan casos de infracciones de la ley de la competencia e investigarlas sobre esa base. La aplicación insuficiente de la normativa que pudiera derivarse del establecimiento de prioridades es un riesgo real. Por consiguiente, un planteamiento posible para establecer prioridades sería el de centrarse en la forma de asignar recursos a las diferentes áreas de actividad. Por ejemplo, antes de establecer prioridades, la autoridad puede observar que un tercio de las investigaciones se refieren a casos de fusiones, otro tercio a casos de abusos y otro tercio más a casos de cárteles. La autoridad podría basarse en esa distribución de los casos para asignar los recursos proporcionalmente. Ciertamente, todavía hay margen para mejorar el establecimiento de prioridades en relación con la asignación de recursos. Sirva de ejemplo al respecto la siguiente cita¹¹:

¹¹ Entrevista con el Sr. Sean Ennis, ex Director Ejecutivo de la Comisión de la Competencia de Mauricio.

"El planteamiento podría ser el siguiente: los casos de cárteles requieren un mayor volumen de recursos por caso, por lo que se les asignaría, digamos, el 45% de los recursos. Los casos de concentraciones requerirían, conforme a la ley, una investigación rápida e inmediata, mientras que en los casos de abuso no siempre se requieren investigaciones rápidas, puesto que a veces estas pueden progresar a un ritmo más pausado, de manera que una combinación de personal se ocuparía de ambos tipos de casos (como hace la Dirección General de Competencia de la Unión Europea desde su reorganización en 2003). Por otro lado, hay que tener en cuenta que la promoción es una actividad importante, que resulta rentable, pudiendo compensar sustancialmente los costes. Por lo tanto, mantendríamos los recursos destinados a la promoción que estén dentro de los límites permitidos por el Parlamento. Así pues, visto lo anterior, destinaríamos el 10% de los recursos a la promoción y el 45% restante a los casos de concentraciones y abusos."

63. En Francia, el Parlamento aprueba el presupuesto de la Autorité de la Concurrence (Autoridad encargada de la Competencia) en el marco de un programa de presupuesto global (que incluye la aplicación de la normativa sobre competencia, la regulación de los mercados en materia de competencia, la protección económica y la seguridad de los consumidores) y evalúa de una manera general la labor realizada por la Autoridad. En el contexto de la gestión de los recursos humanos, el Relator General identifica los casos prioritarios y establece objetivos para iniciar investigaciones de oficio. A ese respecto, se establece una planificación estratégica que tiene repercusiones en la remuneración individual y colectiva del personal y en su evaluación.

64. En la República de Corea, la KFTC asigna recursos para intervenir en las actividades del mercado de acuerdo con prioridades que se establecen anualmente y que reflejan, entre otros aspectos, las circunstancias económicas existentes en el país y a nivel internacional, los cambios en la estructura del mercado y las necesidades del público en general. El plan anual se hace público. La KFTC cuenta con cinco oficinas regionales. Cabe señalar que las cuestiones regionales son muy diferentes de las cuestiones a escala nacional. Más que de asuntos relativos a la aplicación del derecho de la competencia que afectan al tejido industrial a nivel nacional, las oficinas regionales suelen ocuparse de diferencias entre partes, como las relacionadas con las prácticas de comercialización a varios niveles y los seguros de decesos. Por esta razón, las oficinas regionales asignan más recursos a los casos de prácticas comerciales desleales que a los de abuso de posición dominante o de control de concentraciones, y al apoyo a la aplicación de la normativa por parte de la oficina central. Sobre la base del sistema de evaluación de la actuación citado en la sección A y los sistemas de evaluación interna/externa, la KFTC asigna los recursos destinados a la aplicación de la normativa, en primer lugar, a sectores en los que existe una elevada posibilidad de daño a la competitividad empresarial y el bienestar de los consumidores. Si surge alguna exigencia de política inesperada, la KFTC actúa de forma flexible en función de las circunstancias. Por lo que respecta a su presupuesto, la KFTC consulta con el Ministerio de Estrategia y Finanzas y establece un plan de gestión financiera quinquenal en abril de cada año. En el contexto del plan de medio plazo del quinquenio se establecen planes presupuestarios anuales a nivel gubernamental tras realizarse un nuevo ajuste de las partidas de conformidad con las prioridades institucionales. La Asamblea Nacional de la República de Corea confirma los planes para el año siguiente durante el período ordinario de sesiones de septiembre. Si las prioridades de las políticas cambian, la KFTC analiza la eficiencia del personal y de la organización y modifica las normas pertinentes, como las relativas a la organización de la oficina, a través de consultas con el Ministerio de Administración Pública y Seguridad para mantener un rendimiento óptimo del sistema de gestión del personal.

65. En Alemania, el establecimiento de prioridades por lo que respecta a la eficiencia de los recursos, la reducción de riesgos y el bienestar social suele variar de un sector industrial a otro. Por lo tanto, el establecimiento de prioridades es responsabilidad de las respectivas

divisiones encargadas de adoptar decisiones que tienen un conocimiento específico de los mercados pertinentes. No obstante, todas las divisiones se reúnen una vez a la semana con los jefes del organismo encargado de la competencia y la división de política general para debatir las labores en curso, así como el establecimiento de prioridades.

IV. El establecimiento de prioridades y la asignación de recursos están estrechamente relacionados con el ciclo de vida de los organismos encargados de la competencia

66. Podría decirse que el desarrollo y el funcionamiento de estos organismos siguen un ciclo de vida que comprende las siguientes fases: a) desarrollo de un marco institucional para la aplicación de la ley; b) contratación del personal fundamental, adquisición de instalaciones y logística; c) elaboración de un plan de trabajo y establecimiento de prioridades durante los primeros años; d) ampliación de la tercera fase para incluir la investigación de casos complejos y la cooperación internacional en la aplicación de la normativa.

67. Las prioridades y la asignación de recursos en las tres primeras fases suelen centrarse en las actividades de promoción, así como en el logro de una comprensión común de los objetivos de la ley y el cumplimiento voluntario de esta.

68. Durante la primera fase se crea el organismo, lo que suele implicar la elaboración de las directrices, el establecimiento de la estructura organizativa, la contratación y formación de personal altamente cualificado, las plataformas de tecnología de la información necesarias y la gestión de los conocimientos, con objeto de asegurar el buen funcionamiento del organismo.

69. La segunda fase se centra en las actividades de promoción y los casos poco complejos. También puede incluir el establecimiento de relaciones de trabajo con organismos reguladores y otras instituciones gubernamentales encargadas de la organización del mercado. En esta fase suelen reforzarse las actividades de promoción para que las actuaciones del organismo cobren legitimidad. Los trabajos que se realizan en esta fase son una constante de la labor de los organismos encargados de la competencia.

70. La tercera etapa incluye el diseño de una estrategia de promoción de alto perfil para informar sobre los beneficios de la competencia en los mercados. Los estudios sectoriales de mercado desempeñan un papel fundamental en la evaluación de las condiciones de competencia en sectores clave de la economía y las conclusiones y recomendaciones de esos estudios pueden tenerse en cuenta en los programas de promoción de los organismos encargados de la competencia. Esta fase puede durar hasta cinco años, y en algunos casos aún más.

71. La cuarta fase comienza cuando el organismo encargado de la competencia inicia investigaciones sobre cuestiones complejas tales como cárteles o conducta unilateral. Estas medidas complementan las actividades que se realizan en las fases primera y segunda. Durante la tercera fase del ciclo, el organismo afina sus prioridades basándose en su experiencia, el conocimiento del mercado y la capacidad de adquirir y aplicar las mejores prácticas internacionales.

72. La duración de cada una de las fases descritas dependerá del tipo de diseño institucional que tenga el organismo de la competencia, la disponibilidad de recursos humanos y financieros y los criterios de eficacia que el propio organismo se haya fijado al iniciar su andadura. En el gráfico que figura a continuación se resumen las fases del ciclo de vida de un organismo encargado de la competencia.

Establecimiento de prioridades y ciclo de vida de un organismo encargado de la competencia

Fase IV: Investigación de casos complejos. Normas estrictas en casos complejos y cooperación para la aplicación de normativas
Fase III: Estrategia de promoción de alto perfil para informar sobre los beneficios de la competencia en los mercados
Fase II: Promoción, estudios sectoriales, investigaciones centradas en casos poco complejos. Formación en materia de gestión de los conocimientos
Fase I: Desarrollo institucional: creación del organismo, contratación del personal, tecnología de la información y las comunicaciones, elaboración del presupuesto, etc.

V. Prácticas recomendadas para el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos

73. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el establecimiento de prioridades y el uso de los recursos pueden tener una repercusión importante en el desempeño y la eficacia de los organismos encargados de la competencia. Debido a los diferentes entornos institucionales de los organismos y a su propia estructura interna, la planificación estratégica y el establecimiento de prioridades puede ser un gran reto para los organismos de reciente creación.

74. Los organismos de la competencia deben adoptar un enfoque flexible para establecer prioridades, centrándose en los objetivos alcanzables en función de los recursos humanos y financieros disponibles. Entre esos objetivos están la promoción de la competencia, la formulación de recomendaciones al gobierno y los reguladores sobre los beneficios de la política de competencia y la coherencia, y el trabajo conjunto con organismos de contratación pública para prevenir y enjuiciar los casos de colusión en las licitaciones. En fases posteriores, los organismos pueden centrarse en los casos complejos, entre ellos los relativos a cárteles, monopolización y concentraciones anticompetitivas.

75. Los diversos factores mencionados anteriormente son importantes para el desarrollo de los objetivos nacionales y el establecimiento de prioridades. Las prioridades de los organismos de la competencia noveles pueden ser muy diferentes de las de los organismos veteranos. Sin embargo, se corre el riesgo de exigir demasiado a los organismos noveles cuando otros instrumentos de política pueden ser los más apropiados para alcanzar determinados fines. Este argumento refuerza la necesidad de precisión en el establecimiento de prioridades y la evaluación. Además, la selección de las prioridades está relacionada, en gran medida, con los objetivos del derecho de la competencia y la historia y la cultura jurídica, política y económica de cada país.

76. Teniendo en cuenta el ciclo de vida de los organismos de la competencia descrito anteriormente, y en relación con el establecimiento de prioridades y el uso de recursos a fin de mejorar el funcionamiento de esos organismos, podría resultar útil lo siguiente:

- a) Establecer objetivos de política claros y una estrategia de aplicación que incluya la definición de prioridades y la asignación de recursos.
- b) Determinar si el organismo es la institución más adecuada para ocuparse del caso de competencia en cuestión.
- c) Evaluar los beneficios para los consumidores y las empresas que se derivarían de la intervención del organismo en cada caso particular.

- d) Determinar el efecto disuasorio y la importancia económica del caso concreto.
- e) Evaluar los recursos que hacen falta para lograr ese resultado, incluidos los tipos de pruebas necesarias y las posibilidades de que las actuaciones concluyan con éxito.
- f) Una buena política de clemencia en relación con las empresas puede contribuir a que la investigación concluya con éxito y se enjuicie a los cárteles. También sería importante examinar si en el caso están implicadas partes regionales importantes, o partes nacionales o internacionales y, por tanto, si deben incluirse disposiciones relativas a la cooperación en el programa de clemencia¹².
- g) Sopesar los factores agravantes que pueden aumentar o disminuir la necesidad de tomar medidas en cada caso concreto.
- h) Tener en cuenta los precedentes o el valor político del caso.
- i) Ponderar las posibilidades de éxito, es decir, de que el caso concluya con el resultado deseado.
- j) Simplificar, poner a prueba y evaluar procedimientos para hacer un mejor uso de los recursos.
- k) Diseñar un sistema eficaz de gestión de los conocimientos.
- l) Elaborar un programa sostenible de formación y retención del personal.
- m) Aprovechar los conocimientos y la experiencia de los organismos encargados de la competencia más avanzados y de los de reciente creación, así como de las organizaciones internacionales, y tener en cuenta los precedentes jurisprudenciales.
- n) Poner en marcha un sistema de evaluación periódica para valorar el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos.

VI. Temas de debate

77. Los delegados quizá deseen examinar las siguientes cuestiones para su examen durante la mesa redonda:

- a) Con independencia del estatuto jurídico que puedan tener los organismos encargados de la competencia, ¿existe una norma universal que ayude a fijar criterios en función de los cuales los organismos puedan establecer sus prioridades y asignar sus escasos recursos?
- b) ¿Qué tipo de asistencia técnica se requiere para ayudar a los organismos encargados de la competencia noveles en los países en desarrollo y las economías en transición a establecer sus prioridades y asignar recursos con el fin de mejorar su actuación y eficacia? ¿Qué puede aportar la cooperación internacional en ese ámbito?
- c) ¿Qué pueden aprender los organismos encargados de la competencia de reciente creación de otros organismos noveles y de los organismos más veteranos en relación con el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos?

¹² Véase el informe de la UNCTAD relativo a las modalidades y procedimientos de cooperación (de próxima publicación).

Bibliografía

- Consumer Unity and Trust Society (2005-2007). Strategic priorities of competition and regulatory agencies in developing countries. Documento presentado en el contexto del Primer Ciclo de Investigación del Foro de investigación de CUTS sobre competencia, regulación y desarrollo. Consultado en <http://www.circ.in/CDRF-DraftPapers.htm> (23 de abril de 2013).
- Hollman H. M. y Kovacic W. E. (2011). The international competition network: its past, current and future role. *Minesota Journal of International Law*. 20:2.
- ICN (2008). Agency effectiveness project. Kyoto. Abril. Consultado en http://www.cade.gov.br/Internacional/Agencies_Effectiveness_Report.pdf.
- ICN (2009). Seminario sobre la eficacia de los organismos reguladores de la competencia. Informe resumido. Bruselas. Junio. Consultado en http://ec.europa.eu/competition/information/icn_seminar_2009/report_final_version.pdf.
- Inotai A. G. y Ryan S. (2009). Improving the effectiveness of competition agencies around the world – a summary of recent developments in the context of the International Competition Network. *Competition Policy Newsletter 2009-2*. Consultado en http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/cpn2009_2_6_en.pdf.
- Kovacic W. E. (2009). The Federal Trade Commission at 100: into our 2nd century – the continuing pursuit of better practices. Federal Trade Commission. Enero. Consultado en <http://www.ftc.gov/os/2009/01/ftc100rpt.pdf> (25 de abril de 2013).
- OCDE (2005). Evaluation of the actions and resources of the competition authorities. Policy Roundtables. DAF/COMP(2005)30. París. Enero.
- OCDE (2012). Summary of the response to the questionnaire on the evaluation of the competition enforcement and advocacy activities. Grupo de Trabajo N° 2 sobre competencia y regulación. DAF/COMP/WP2(2012)7. París.
- Office of Fair Trading (2008). OFT Prioritization Principles. OFT953. Londres. Octubre. Consultado en <http://www.oft.gov.uk/713560/publications/corporate/general/> (23 de abril de 2013).
- Sebastiao M. (2013). Five years term report in the service of competition. Autoridade da Concorrença. Lisboa.
- Serebrisky T. (2004). What do we know about competition agencies in emerging and transition countries? Evidence on workload, personnel, priority sectors, and training needs. World Bank policy research working paper 3221. Febrero.
- UNCTAD (2007). Criterios para evaluar la eficacia de las autoridades reguladoras de la competencia. TD/B/COM.2/CLP/59. Ginebra. 27 de abril. Consultado en http://unctad.org/en/Docs/c2clpd59_en.pdf (25 de abril de 2013).
- UNCTAD (2011). Fundamentos de la eficacia de los organismos reguladores de la competencia. TD/B/C.I/CLP/8. Ginebra. 9 de mayo. Consultado en http://unctad.org/en/Docs/ciclpd8_en.pdf (25 de abril de 2013).
- UNCTAD (2011). Eficacia del fomento de la capacidad y la asistencia técnica que se presta a organismos reguladores de la competencia creados recientemente. TD/B/C.I/CLP/11/Rev.1. Ginebra. 29 de junio. Consultado en http://unctad.org/en/Docs/ciclpd11rev1_en.pdf (25 de abril de 2013).

van Wyk M. (2012). Recent development in South African competition policy with special emphasis on prioritizing sector for investigation. Documento presentado a la Cresse Summer School y en la Conferencia Anual sobre Competencia y Regulación. Consultado en http://www.cresse.info/uploadfiles/2012_PAR2_3_PAP.pdf (25 de abril de 2013).
