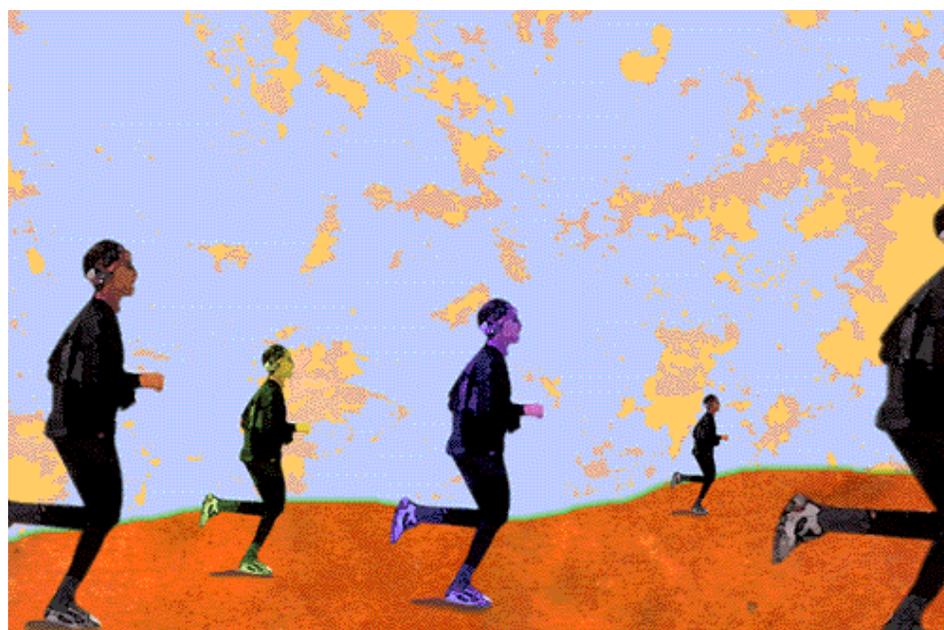


# Política de Competencia y Prevención de la Corrupción





## Indice

### Política de Competencia y Prevención de la Corrupción

|   |     |
|---|-----|
| ¿Qué es la “política de competencia”? .....   | 378 |
| Los objetivos de la política de competencia .....                                       | 378 |
| La política de competencia y el papel del Estado .....                                  | 380 |
| Política de competencia y países en desarrollo .....                                    | 381 |
| Reguladores independientes y Autoridades de Competencia .....                           | 382 |
| Instituciones financieras, regulación y corrupción .....                                | 383 |
| Globalización y propiedad intelectual .....   | 384 |
| Política de competencia y globalización .....   | 386 |
| Algunos indicadores sobre la efectividad de la política de competencia de un país ..... | 387 |

# Política de Competencia y Prevención de la Corrupción

*Competencia:... 6. Ecología. La lucha entre individuos de la misma o de diferente especie por comida, espacio, luz, etc., cuando éstos no son suficientes para satisfacer las necesidades de todos. Diccionario de Inglés Collins (Millennium Edition), 1999*

Evidentemente, la lucha contra la corrupción no existe solamente dentro del sector público o únicamente ahí donde el sector público y el privado llevan a cabo negocios bajo la forma de licitaciones públicas. También se lleva a cabo dentro de las organizaciones del sector privado y en áreas sometidas a la “política de competencia” de un país.

Intentar analizar de manera amplia el concepto de “política de competencia” está más allá del alcance de este libro. En lugar de ello, este capítulo versa sobre algunos de los aspectos en los cuales la política de competencia se refiere a asuntos que muchos consideran “corruptos”, incluyendo el ejercicio abusivo del poder económico.

Debido a que la competencia es esencialmente indiscriminada, en tanto que no favorece a un interés sobre otro, hay pocos ámbitos políticos en donde exista un interés en promover y construir una cultura de la competencia justa. Esto convierte a los grupos de consumidores en actores importantes en el movimiento en contra de la corrupción, con la multiplicación de alianzas estratégicas entre ellos y Transparencia Internacional.<sup>1</sup>

En esencia, la política de competencia le ofrece a la sociedad civil oportunidades para movilizarse e intervenir en la defensa de los derechos del consumidor. Los grupos de consumidores pueden:

- monitorear informalmente el cumplimiento de estándares establecidos;
- monitorear la veracidad de la publicidad;
- examinar la seguridad de los productos;
- involucrarse con el sector privado, empleando los requisitos legales como referencia mínima;
- presentar propuestas a los reguladores; y
- cuando el diálogo con los intereses del sector privado fallan, pueden presentar casos ante la corte.<sup>2</sup>

---

1. En particular con la organización Consumidores Internacionales: <http://www.consumersinternational.org>. Consumidores Internacionales es una federación integrada por más de 260 organizaciones de consumidores en 112 países. Su presidenta actual es Pamela Chan Won Shui, del Consejo del Consumidor de Hong Kong (HKCC por sus siglas en inglés). Las oficinas centrales están ubicadas en Londres, junto con el Programa para las Economías Desarrolladas y el Programa para las Economías en Transición. Existen también tres oficinas regionales: en Santiago, Chile; Kuala Lumpur, Malasia; y Harare, Zimbabwe.

2. Por ejemplo, una asociación local en Kenia ha estado presentando casos ante la corte para determinar si la política de competencia les permite a las empresas corruptas propiedad del gobierno, aumentar las tarifas al público cuando éstas reflejen, en buena medida, los costos de la corrupción y cuando las empresas hagan poco por combatirla.

Al mismo tiempo, la sociedad civil y, en particular, los grupos de consumidores pueden generar la voluntad política necesaria para seguir un proceso que estimule el entendimiento sobre la forma en que una política de competencia adecuadamente concebida, funciona en el interés de todos.

## ¿Qué es la “política de competencia”?

La “política de competencia” es una herramienta esencial para proteger y promover la actividad económica y para asegurar y garantizar la integridad en las actividades del sector privado. Ésta determina el lugar del Estado dentro de la vida económica de la nación, definiendo las actividades en las que el Estado estará involucrado y cuáles le serán dejadas exclusivamente al sector privado. También regula apropiadamente las formas en que el sector privado funcionará, de manera que éste sirva al mejor interés general.

La política de competencia busca ofrecer bienes y servicios a los ciudadanos de un país a los precios sostenibles más económicos, busca impulsar la innovación y el desarrollo, incrementar la productividad y entrar al comercio y la competencia en los mercados internacionales. Un propósito fundamental consiste en minimizar las posibilidades de manipular mercados, al prohibir la formación de carteles. También pretende reducir las barreras para que las empresas pequeñas y medianas inicien sus negocios y tengan oportunidades de expansión. Sin embargo, los objetivos de la política de competencia no se encuentran limitados a lo económico. Sus propósitos incluyen objetivos sociales, incluyendo la equidad, el bienestar de los consumidores y el mejoramiento de la calidad de vida de todos (y en particular de los más vulnerables, los pobres).

Algunos pueden ser disculpados por pensar que las leyes y política de competencia están diseñadas solamente para los ricos y las sociedades urbanas, o que la ley de competencia está diseñada para imponer formas de capitalismo a expensas de los pobres y débiles. De hecho su función es exactamente la contraria.

La ley de competencia construye y mantiene la confianza pública en las instituciones, y así, al final de cuentas, puede ayudar a sostener la estabilidad de las democracias. Es la clave para un mercado económico efectivo. Si, como muchos creen, la ruta hacia el desarrollo para las naciones más pobres del mundo descansa en la actividad del sector privado, en lugar de radicar en las iniciativas comerciales del gobierno del pasado, ampliamente fracasadas, una sólida política de competencia puede proporcionar la plataforma para el desarrollo de un país. Cuando las instituciones diseñadas para promover la política de competencia son débiles, puede florecer la corrupción, razón por la cual quienes habrán de combatir la corrupción, deberían ver el papel que juegan respecto a este trasfondo más amplio.<sup>3</sup>

Una “política de competencia” totalmente bien pensada nos puede ofrecer de muchas maneras el contenido de la visión de lo que un país quiere ser.

## Los objetivos de la política de competencia

Un objetivo central de la ley de competencia es crear una economía abierta y bien regulada para el beneficio de toda la gente en un país dado, a través de:

- regular los excesos del mercado y prácticas comerciales restrictivas (erradicación de la fijación de precios, fijación predatoria de precios con el propósito de eliminar a competidores, publicidad fraudulenta, formación de carteles, etc.);

3. *Esto no implica, por supuesto, que todos aquellos que tienen problemas con organismos regulatorios sean necesariamente corruptos, y tampoco implica que ellos pretendan abusar del poder económico que tienen. Los mecanismos funcionan como protección general en contra, tanto de abusos potenciales como de los que suceden de hecho.*



- proporcionar reglamentación eficiente y efectiva en materia de banca y valores financieros;
- reducir la influencia de fusiones empresariales y el desarrollo de un “dominio de mercado” contrario al interés público;<sup>4</sup>
- reducir la influencia de las ganancias de los monopolios en áreas tales como la infraestructura, el transporte y las comunicaciones;
- proporcionar un esquema para la protección de la propiedad intelectual (patentes, marcas comerciales y derechos de autor); y
- proporcionar protección (a través de la regulación de las actividades de instituciones financieras y los fondos de pensión).

Leyes efectivas sobre la contratación pública (discutidas antes aquí) constituyen tan sólo un ejemplo, si bien de gran importancia, de políticas de competencia puestas en práctica.

Una política de competencia sólida puede ayudar al desarrollo de un país, al hacerlo más atractivo para los inversionistas, lo que usualmente sucede al aumentar la confianza de éstos. Sin embargo, la política de competencia y la ley de competencia no serán efectivas, a menos que sean desarrolladas dentro del contexto más amplio de la estructura regulatoria y legal relacionada con el ambiente de negocios. Temas como la gobernabilidad corporativa, el cumplimiento de contratos, el sistema judicial y los mecanismos para la resolución de disputas también son importantes.

La reforma de la política y las leyes de competencia deben ir a la par del fortalecimiento de la gobernabilidad corporativa y del desarrollo de códigos de conducta apropiados.

Algunas de las malas prácticas más comunes que la política de competencia pretende impedir incluyen:

- *La venta amarrada:* Obligar a un comprador a adquirir mayores cantidades de bienes y servicios de los que éste necesita, o a comprar todas las variedades de productos de una categoría en particular u otros productos que no son requeridos o deseados.
- *La venta en pirámide:* Franquicias para la venta de productos que son otorgadas sobre la base de que los franquiciantes generen una nueva cadena debajo de ellos y así hasta el infinito. Eventualmente la burbuja revienta, aquellos en la punta de la pirámide desaparecen con las ganancias y aquellos en la base de la pirámide, que pensaron que tenían una oportunidad para hacer negocios, se encuentran abandonados sin nada. Este es un fenómeno que en varios casos ha dejado pérdidas para Albania.
- *La fijación del precio de reventa:* El proveedor dicta el precio que el vendedor puede cobrar y condiciona la entrega a dicho precio, el cual no puede ser menor.
- *El trato exclusivo:* Creación de monopolios locales, acordando la división de mercados en regiones, sean estas geográficas o por categoría de bienes.
- *La negativa para negociar:* Obligar a un comprador a actuar según instrucciones del proveedor bajo la amenaza de retirar los productos y servicios (esto ocurre usualmente cuando existen opciones limitadas de proveedores alternativos).
- *La fijación de precios diferenciada:* Un vendedor cobra diferentes precios a diferentes compradores sobre bases distintas a las de calidad y cantidad solicitadas.

4. En la discusión sobre los medios, se enfatizaron los peligros de que los medios de propiedad privada de un país queden en pocas manos. La política de competencia es la herramienta usada para prevenir fusiones indebidas de diarios y medios electrónicos.

- *La fijación predatoria de precios:* El cobro de precios artificialmente bajos para hacer que un competidor salga del mercado.
- *Los carteles:* Grupos de empresas que actúan en conjunto para obtener una posición dominante de mercado, a partir de la cual puedan controlar los precios, artificialmente altos.<sup>5</sup>

## La política de competencia y el papel del Estado

En el pasado reciente hubo casos en que los economistas atacaron la noción del papel económico del Estado, afirmando que los gobiernos deberían retirarse por completo del mercado, privatizando sobre la marcha, abandonando el viejo control y la dirección de la economía que venían practicando, y dejando al sector privado más o menos como el único a cargo.

La mayoría rechaza ahora los elementos más extremos de esta visión minimalista. El Estado es visto más bien como poseedor de un papel crucial en asegurar que los actores principales de la economía se apeguen a reglas apropiadas y bien definidas. Esto, a su vez, demuestra la necesidad absoluta de un Estado fuerte, bien equipado para proteger el interés público y para regular aquellas áreas del sector privado susceptibles de corrupción y de otras formas de abuso.

Obviamente carece de sentido sugerir que actividades estratégicas críticas como la banca, la administración de fondos de pensión, y los seguros, sean dejadas a su libre operación por completo. Efectivamente, la ausencia de una regulación bancaria efectiva fue uno de los principales factores detrás de colapso del “Milagro Asiático”. En un mundo ideal, la auto-rregulación podría ser efectiva: en el mundo real ésta tiende a fallar.<sup>6</sup>

Uno podría aceptar que la intervención del gobierno en la economía debería, en la medida de lo posible, estar restringida al establecimiento de leyes básicas para una competencia justa, a generar un ambiente que conduzca a la producción eficiente y la oferta de bienes y servicios, y a regular los excesos del mercado. Al mismo tiempo, el Estado debe ser fuerte y estar apropiadamente equipado para desempeñar cada una de estas funciones. Esto puede llevar algún tiempo para ser alcanzado. En donde el Estado se ha involucrado profundamente en la economía a través de empresas paraestatales, el gobierno mismo puede haberse convertido en un monopolio, y puede así mismo tomar algún tiempo para que un mercado competitivo asuma la responsabilidad de todas las actividades comerciales del gobierno.

Con frecuencia, las distorsiones de un mercado doméstico también pueden ser el resultado de intervenciones del gobierno, tales como el proteccionismo de industrias locales ineficientes que producen bienes por debajo de los estándares o sobre-preciaadas. Tales intervenciones también pueden ir en contra de los intereses de los pobres en particular, al negarles el acceso a bienes más baratos y de mejor calidad, y necesitan ser abordadas en el contexto de la política de competencia.

5. Adaptado de Phillip Evans y Pradeep S. Mehta, *Competition Policy in a Globalising and Liberalising World Economy*, (Consumer Unity and Trust Society, Calcuta, India, Briefing Paper No. 4, mayo de 1996).

6. Por ejemplo: “Mientras hoy los actores en la economía de Internet formaban nuevas alianzas y demostraban su compromiso con la autorregulación como un esquema efectivo para proteger la privacidad del consumidor, un nuevo informe sugiere que tales medidas no son efectivas. El estudio, “Surfer Beware II: Notice is not Enough”, del Centro de Información de la Privacidad Electrónica (EPIC por sus siglas en inglés), muestra que el intento de la Asociación de Publicidad Directa para hacer que los miembros se apeguen a directrices de privacidad, ha fallado hasta ahora. De acuerdo con la investigación del EPIC, sólo una reducida cantidad de los nuevos miembros de la asociación son observantes de las prácticas de privacidad del grupo. “La Asociación de Publicidad Directa, luego de hacer el lanzamiento sobre autorregulación y privacidad, parece no estar teniendo muy buenos resultados en hacer que los nuevos miembros lo sigan”, Study: Self-Policing Fails, de Chris Oakes, escrito en Wired News, junio 22 1998. En el Reino Unido, la autorregulación en la profesión médica ha sido cuestionada, luego de grandes escándalos que involucran a doctores a

## Política de competencia y países en desarrollo

Como fue señalado, la política de competencia no es sólo para los países desarrollados. A nivel nacional, las políticas y leyes de competencia se encuentran en países ubicados en cualquier etapa de desarrollo. La historia sugiere que la política de competencia es, de hecho, un medio para acelerar el desarrollo, al abrir las esposas representadas por prácticas no competitivas y en contra del consumidor.

La legislación de Canadá, de los Estados Unidos y del Reino Unido, por ejemplo, se remonta a finales del siglo XIX, cuando los tres países poseían muchos de los poco atractivos rasgos de los países en desarrollo del día de hoy. Había pequeñas sectas de intereses privados poderosos (oligarcas) que no dudaban en manipular los mercados a expensas del interés público. De la misma manera, los sobornos abundaban en el sector privado. Las respuestas a los retos que tales situaciones presentaban pueden ser vistas ahora como indicadores del entonces emergente reconocimiento sobre la necesidad de tener una política de competencia.

Esto no significa que los encargados de las políticas en aquellos países tuvieran un concepto muy claro de lo que intentaban lograr, o hacia dónde conducirían sus reformas en última instancia. Las medidas instrumentadas fueron graduales e irregulares, no comprensivas. En los EE.UU., por ejemplo, la ley fue desarrollada progresivamente y en respuesta a diferentes problemas. Primero, la Ley Sherman de 1890 consignaba como delito la restricción comercial, pero no reconocía el papel del Estado en la regulación activa de lo que estaba sucediendo (Canadá lo había hecho un año antes, en 1889). Luego vino la Ley Clayton de 1914, que es aún el control principal para las fusiones empresariales no competitivas en los EE.UU. Al mismo tiempo, la Ley de la Comisión Federal de Comercio creó la Comisión Federal de Comercio e introdujo el elemento de la regulación activa. Estos países y otras economías desarrolladas, se encuentran modernizando sus esquemas legales permanentemente, como el RU, que lo acabó de hacer en 1998 con su Ley de Competencia.<sup>7</sup>

De la misma manera sucede en otros lugares hoy en día. Países como Tailandia y Sudáfrica se encuentran aprobando leyes de competencia que abordan conductas dominantes de mercado injustas e injustificables; fusiones que puedan conducir a monopolios o competencia injusta; monopolios y la disminución de la competencia como resultado de fusiones; y prácticas comerciales injustas y restrictivas.<sup>8</sup>

La política de competencia combate los carteles y a aquellos que podrían manipular sus posiciones, ya sea siendo los únicos proveedores de productos esenciales o uniéndose con otros para conspirar en contra de la competencia y del interés público. A lo largo de los años muchos países han sido víctimas de los carteles: dentro de los sectores más conocidos se encuentran las áreas de las vitaminas, el cemento y la ingeniería eléctrica pesada. En el campo del equipo eléctrico pesado, la colusión infló artificialmente por décadas los costos de la infraestructura en todo el mundo. Los fabricantes cerraron sus carteles en aquellos países en los que fueron perseguidos, pero en otros lugares, princi-

*quienes se les permitió practicar mucho tiempo después de haberse demostrado su falta de competencia, y a otros que habían proporcionado referencias falsas.*

7. S. Chakravarthy (2000), *Competition Regimes Around the World: Monographs on Investment and Competition Policy*, #3 (CUTS Centro para el Comercio, la Economía y el Medio Ambiente Internacional, Jaipur, India).

### El reto de la reforma chaebol en Corea

El 28 de julio del 2000 fue un día importante en la historia del *chaebol*, enorme conglomerado de negocios de Corea. Los más importantes encargados del diseño de políticas de la nación, acordaron una serie de puntos que marcaron el inicio de la segunda fase de la reforma *chaebol*. Acordaron fortalecer los poderes de supervisión de la Comisión Supervisora Financiera [Financial Supervisory Commission] y de la Comisión de Comercio Justo [Fair Trade Commission]. El poder de la CCJ [FTC por sus siglas en inglés] para investigar las transacciones financieras de las empresas, que estaba por expirar en febrero del 2001, fue ampliado por un año más, y la CSF [FSC por sus siglas en inglés] tiene desde entonces la facultad de investigar las transacciones financieras de empresas involucradas en programas de trabajo. Al día de hoy, las actividades de la CSF han cubierto solamente el sector bancario. Se le otorgaron poderes regulatorios mayores al gobierno para evaluar la responsabilidad en el fracaso financiero y castigar tratos financieros ilegales. También se anunciaron otras medidas que se tomarían para mejorar los procedimientos de quiebra y para fortalecer los derechos de los accionistas minoritarios.

La segunda fase de la reforma *chaebol*, tal como la llama el gobierno, ha empezado con la ampliación de los poderes regulatorios del gobierno sobre los negocios. Las luchas de poder y los problemas financieros del Grupo Hyundai son recordatorios puntuales de problemas enraizados en la cultura corporativa.

Incluso los *chaebol* más grandes son esencialmente negocios familiares que carecen de una dirección profesional en sus niveles más altos. Una estricta supervisión regulatoria sobre dichas empresas, constituye el camino más sencillo para obligar a la rendición de cuentas y castigar prácticas corruptas en los negocios.

Para que la intervención gubernamental funcione, sin embargo, la gente debe creer que el gobierno es justo. Si el gobierno es imprudente y corrupto, la gente pierde confianza en él y la intervención sólo acentúa las inseguridades del mercado. La preocupación fundamental se vuelve entonces la protección de la propiedad existente, en lugar de ser la adaptación a los cambios del mercado, como debería ser. Los capitalistas usan en ocasiones su riqueza para comprar protección del gobierno, lo cual magnifica el problema de la corrupción.

El problema de la reforma *chaebol* es obvio: los mercados en Corea son muy débiles para influir en el comportamiento de los *chaebol*. Mientras más interviene el gobierno en el sector privado, más débiles se vuelven los mercados. Mientras menos interviene el gobierno, los mercados se vuelven más débiles en la medida en que los

*Continúa...*

palmente en el mundo en desarrollo, los carteles continuaron, al no existir organismos reguladores o al carecer éstos del poder suficiente para intervenir.<sup>9</sup> Sin duda, la sospecha en torno a los carteles alimenta buena parte de la hostilidad contemporánea que existe en el debate actual sobre la globalización.

De manera retrospectiva también, podemos apreciar que una de las causas originales del caos en el proceso de transición en Rusia, provino del fracaso en reconocer desde el principio la necesidad de una política de competencia que pudo haber funcionado como freno al libertinaje del “quien gana, toma todo”, que de hecho tuvo lugar en aquel país. La necesidad de que Rusia tuviera un esquema regulatorio sólido dentro del cual la competencia pudiera llevarse a cabo, es una cruda realidad el día de hoy.<sup>10</sup>

## Reguladores independientes y Autoridades de Competencia

La ley y la política de competencia no operan simplemente prohibiendo ciertos tipos de comportamiento. Hacen mucho más que eso. Establecen mecanismos que supervisan y regulan el conjunto de actividades de las cuales son responsables. En algunas instancias, se establece una Autoridad de Competencia para supervisar y hacer valer el cúmulo de leyes y políticas en favor de la competencia; en otras instancias, se nombran reguladores específicos para regular áreas de actividad definidas (por ejemplo, las telecomunicaciones, la electricidad, el agua).<sup>11</sup>

Los reguladores deben ser independientes del gobierno; de otra forma pueden convertirse en simples centros potenciales de corrupción, amiguismo y malos manejos. Los reguladores deben comprender y trabajar de la mano de las políticas de competencia existentes. Los reguladores mismos deben rendir cuentas y dar a conocer las razones que motivan sus decisiones. La legalidad de sus decisiones debe estar sujeta a revisión en las cortes.<sup>12</sup>

Los reguladores tienen un papel fundamental en la promoción de la transparencia y de niveles más altos de entendimiento público sobre el funcionamiento de la economía del país.<sup>13</sup>

Por ejemplo, la Comisión de Competencia y del Consumidor de Australia ha podido darle publicidad y explicar la fijación de precios, ha realizado estudios sobre las telecomunicaciones, demostrándole al público los ahorros significativos que éste ha disfrutado como consecuencia de la competencia, y ha tratado de introducir la creencia de que la competencia conduce a la baja de las tarifas de los servicios.<sup>14</sup> La Comisión trabaja estrechamente con la sociedad civil, incluso al punto de poner a disposición de los grupos de consumidores sus instalaciones de video conferencias a lo largo del país, un gesto invaluable, dado el hecho de que los grupos están extendidos en grandes distancias.

...Continuación

*chaebol* reafirman su dominio.

El péndulo oscila, tal como ha sucedido desde que el auge económico diera inicio en los años 60, entre períodos de intervención gubernamental y períodos de consolidación de los *chaebol*, dejando poco espacio para el desarrollo de mercados fuertes. Las oscilaciones reflejan de manera fiel el ciclo de reforma y corrupción que ha caracterizado a las administraciones precedentes. Las medidas de endurecimiento del gobierno son tranquilizadoras, ya que indican que el gobierno está intentando romper el ciclo de reforma y corrupción...

*Korea Herald*, 2 de agosto del 2000.

El escritor es profesor asociado en la Universidad Kagoshima en Japón.

Su correo electrónico es [heungbob@hanmail.net](mailto:heungbob@hanmail.net).

8. *Ley de Competencia de Tailandia, 1999. Ley de Competencia de Sudáfrica, 1998.*

9. *Contribución sin atribución a las discusiones en la Mesa Redonda del Foro sobre Política y Ley de Competencia: Su Papel en el Desarrollo en favor de los Pobres, Londres, 24 de julio del 2000, organizado por el Departamento para el Desarrollo Internacional (RU).*

10. *Esto no sugiere que los errores fueron cometidos sólo por la administración de Rusia. Fue motivado por un grupo de economistas de los EU, todos ellos entusiastas del “libre mercado”, quienes impulsaron un movimiento súbito y descuidado hacia el caos. En contraste, el proceso paulatino adoptado en China parece estar diseñado para evitar estos problemas.*

11. *Muchos países tienen reguladores de competencia, llamados de distintas maneras. Una lista actualizada de éstos puede consultarse en: <http://www.usdoj.gov/atr/contact/otheratr.htm>.*

12. *La decisión tomada por los reguladores en el Reino Unido de excluir a Camelot, el actual poseedor de la licencia necesaria para manejar la lotería nacional, de continuar con las negociaciones para la ampliación de la licencia una vez que ésta expire, se encuentra actualmente bajo revisión en las cortes del RU. El proceso se describe en el capítulo de la Ley Administrativa.*

13. *Por razones de espacio no es posible discutir exhaustivamente el papel de los reguladores en diferentes países y economías. El asunto aquí es llamar la atención sobre su importancia como actores fundamentales dentro del sistema nacional de integridad.*

En Tailandia se ha establecido una Comisión de Competencia, que incluye a políticos, servidores públicos y representantes del sector privado, y se han desarrollado directrices al respecto. La ley existente no constituye un intento por imponer remedios de “arreglo rápido”, sino hacerla válida en casos de monopolios omnipotentes y propiedades mayoritarias que contribuyen a alimentar una gobernabilidad corporativa pobre, al abuso sobre socios minoritarios y a la manipulación. A falta de experiencia y de cara a una ausencia de competencia en el mercado, la cual es monopólica u oligopólica en su estructura, la tarea de la Comisión es tan arriesgada como necesaria. Además de esto, los negocios monopólicos se encuentran en manos del Estado, pero están en proceso de privatización.<sup>15</sup>

Una dificultad primaria para muchos países en desarrollo es, sencillamente, la carencia de personas con experiencia para fungir como reguladores independientes y la ausencia de instituciones sólidas en donde puedan servir. Los asuntos que enfrentan los reguladores son con frecuencia altamente técnicos y requieren de una experiencia considerable y un juicio atinado. No obstante, cuando se está en búsqueda del surgimiento de este grupo de profesionales, los países en desarrollo tienen poco tiempo que perder. El mejor punto de partida puede ser que los nuevos organismos de competencia den prioridad al impulso de un mayor entendimiento sobre qué significa exactamente “competencia”, cuáles son sus beneficios y quiénes son sus beneficiarios.

## Instituciones financieras, regulación y corrupción

Muchos países en desarrollo han sufrido seriamente por la carencia de una política de competencia en el área de la regulación bancaria. Gran parte de la culpa por la corrupción, que ha degradado las economías de varios países en desarrollo, recae claramente en el sistema bancario. Los bancos han sido inadecuadamente supervisados, de manera que los políticos han podido contratar créditos por razones políticas y no económicas. Las instituciones han sido llevadas al punto de la insolvencia, empobreciendo en ocasiones a pequeños ahorradores.

Eufemísticamente descritas en la actualidad como “créditos vencidos”, enormes cantidades de dinero han sido retiradas de los bancos por quienes están políticamente bien conectados en países en desarrollo de Asia y Africa, aparentemente sin la mínima intención de pagar a los bancos el crédito obtenido.

Algunos países también han sufrido las depredaciones de los “esquemas de pirámide”, a través de los cuales han sido perpetrados fraudes masivos por medio de operaciones financieras que han involucrado la aceptación de depósitos del público con tasas de interés artificialmente altas. El interés se paga durante cierto tiempo, pero éste surge de depósitos frescos recibidos dentro de la cadena. En la medida en la cual estos esquemas ganaron innecesaria reputación por su buen desempeño, nuevos depósitos fueron recibidos y al poco tiempo no era posible encontrar por ninguna parte a los promotores. En Albania y Rumania tales esquemas crearon grandes protestas públicas.

### Cómo protegen los reguladores a los pobres

Las formas a través de las cuales una estructura regulatoria puede beneficiar a los consumidores pobres incluyen:

- Hacer que las empresas presten los servicios básicos, de manera que incluso cuando existan pérdidas, éstas tengan que ofrecer sus servicios a los pobres y en áreas alejadas, a los costos más bajos, o si no, dar apoyo presupuestal a una empresa prestadora de servicios públicos para que subsidie la prestación de estos servicios a los pobres;
- Supervisar la oferta consistente de servicios, fijando parámetros de calidad y cantidad;
- Proporcionar una ventana para la participación pública en la formulación de políticas y la fijación de tarifas;
- Reducir la corrupción y la arbitrariedad dentro del sistema;
- Proveer de un sistema de quejas de fácil acceso para la solución de quejas de los pobres (por ejemplo, proporcionar cortes locales del consumidor en donde los abogados no sean necesarios); e
- Incrementar la eficiencia en general, aumentando así las ganancias en el bienestar.

*Adaptado de Pradeep S. Mehta y Ujjwal Kumar, Política de Competencia y los Pobres, (CUTS Centro para el Comercio, la Economía y el Medio Ambiente Internacional, Jaipur, India, Viewpoint, Julio del 2000).*

14. Esta percepción ha sido difícil de cambiar, particularmente en las áreas rurales.

## Globalización y propiedad intelectual

La lucha por lograr un “equilibrio” justo y justificable entre las demandas encontradas de aquellos que han desarrollado propiedad intelectual y aquellos que necesitan beneficiarse de ella, parece que será un rasgo dominante del debate en torno a la globalización.

En el campo de la propiedad intelectual, una feroz batalla tiene lugar: qué grado de protección debe otorgar un país a los “dueños” de la propiedad intelectual, y qué límites (si deben existir) deben ponerse sobre los derechos de los “dueños” para explotar sus posiciones.<sup>16</sup>

El debate se ha vuelto particularmente agudo a medida que las compañías tratan de extraer lo que para muchos es visto como grandes ganancias injustificables resultado de inversiones en el desarrollo de nuevos medicamentos, tales como medicinas para el tratamiento del SIDA, y particularmente cuando aquellos lo hacen a expensas de los enfermos del mundo en desarrollo.<sup>17</sup>

Incluso las disposiciones de marcas comerciales han sido usadas para desvirtuar programas nacionales de salud pública; por ejemplo, los programas para desmotivar el consumo de tabaco en Canadá y la legislación de Guatemala encaminada a vigilar la agresiva publicidad de los sustitutos de leche materna.<sup>18</sup> ¿Es posible, acaso, que los encargados de elaborar la versión preliminar de las convenciones internacionales que tratan sobre patentes, marcas comerciales y derechos de autor, hayan podido vislumbrar que su trabajo sería incorrectamente usado de esa manera?

Los grupos de consumidores también se oponen a los intentos encaminados a “fijar” precios de un lado a otro de las fronteras. Los “propietarios” de marcas comerciales o patentes demandan el derecho de cobrar más por el mismo bien en un país de lo que cobran por el mismo bien en otros países. Esto es visto como una manipulación injustificable en contra de los intereses de los consumidores en aquellos mercados donde se demandan precios más altos. De tal manera, la lucha también se da en torno a las llamadas “importaciones grises” o “importaciones paralelas”. Los importadores evaden a proveedores franquiciados locales de bienes conocidos y

15. Ver, Development of Competition Policy and Law in Thailand, documento presentado ante la Mesa Redonda del Foro sobre Política y Ley de Competencia: Su Papel en el Desarrollo en favor de los Pobres (sin autor), Londres, 24 de julio del 2000, organizado por el Departamento para el Desarrollo Internacional (RU).

16. Existe una gran cantidad de convenciones internacionales sobre el tema de la propiedad intelectual. La “Convención de París” data de 1883 (la Convención Internacional para la Protección de la Propiedad Industrial), la cual cubre patentes, diseños industriales, marcas comerciales y competencia desleal. La “Convención Berne” (la Convención para la Protección de Obras Literarias y Artísticas), que versa sobre los derechos de autor y las regalías, data de 1971.

17. Un ejemplo reciente es la discusión hecha pública entre el Presidente Mbeki de Sudáfrica, las autoridades de EE.UU y los proveedores de medicamentos para tratar pacientes con SIDA. Es simplista argumentar que un país debe agotar por completo su presupuesto para la salud en medicamentos caros para un número comparativamente reducido de su población. Efectivamente, muchos argumentan que en lugar de comprar los medicamentos, sería mejor concentrar tales recursos en proporcionar agua limpia y mejorar la educación como medio para incrementar la longevidad. La percepción de fracaso gubernamental en proporcionar tales medicamentos, sin embargo, dejaría al gobierno abierto al chantaje emocional de la industria farmacéutica y de sus opositores políticos.

18. A un comité parlamentario canadiense se le advirtió que el gobierno enfrentaría sanciones comerciales y grandes multas, si continuaba con una iniciativa para dejar de fumar que hubiera resultado en la venta de cigarrillos empaquetados sin la marca comercial distintiva de la compañía. En Guatemala fue instrumentado por ley el Código Internacional de Publicidad de Sustitutos de Leche Materna en 1983. Este Código proscribió la agresiva publicidad de los altamente criticados sustitutos de leche materna, al prohibir el uso de imágenes de bebés en alimentos para el consumo de bebés de menos de dos años. Una compañía de propiedad suiza amenazó con imponer sanciones comerciales a través del gobierno de los EE.UU, si se le negaba el uso de su marca comercial distintiva: un bebé occidental, gordo, regordete y de ojos azules. De manera menos controvertida, sanciones comerciales de EU fueron establecidas para forzar a China a promulgar leyes más duras en materia de propiedad intelectual y a cerrar fábricas productoras de películas y discos compactos piratas. Más de dos millones de cintas y discos compactos fueron destruidos, y 30.000 discos de computador piratas fueron confiscados. Ver otros casos citados en James Packard Love (Centro para el Estudio de la Ley Receptiva)

los importan directamente de los proveedores de otros países, en donde los precios son más bajos.<sup>19</sup> Los defensores de los fabricantes niegan que esto sea una manipulación del mercado y, por tanto, una práctica corrupta, argumentando que la comercialización “ordenada” a través de salidas de venta designadas, asegura la calidad, el servicio después de la venta y el desarrollo del producto de acuerdo a las necesidades específicas de un país.

Por años, muchos países en desarrollo han sido “evasores de pagos”, y han negado la protección a los dueños de la propiedad intelectual, ya sea de manera generalizada o por categoría. En Taiwán, Singapur, Hong Kong y Corea, leyes de patente débiles han sido parte de su planeación económica. Los gobiernos de la India, Tailandia y Brasil han sido altamente selectivos.<sup>20</sup> Algunos países, particularmente en Latinoamérica, han impuesto sistemas de “certificación obligatoria”, garantizando la protección, pero concediendo el derecho a fabricantes locales a obtener licencias a tasas máximas fijas en el pago de derechos.

En tiempos recientes, los “derechos de propiedad intelectual” se han convertido en un tema candente, especialmente para aquellos países que tienen un comercio importante con los Estados Unidos. A pesar de que durante varias generaciones, los EE.UU se encontraron entre los países “piratas” de la propiedad intelectual a nivel mundial (no firmó la Convención Berne para la Protección de Obras Literarias y Artísticas de 1971, sino hasta 1989)<sup>21</sup>, éstos han reconocido el poder global que puede conferir el ser dueño de propiedad intelectual, y por ello sucesivas administraciones han trabajado de manera asidua para refrendarla.

Sin embargo, la ley de propiedad intelectual de los EE.UU puede ser en sí misma extraña. Analistas de la política de competencia se encuentran preocupados por los intentos realizados en los EU para “copiar los derechos” de prácticas de negocios novedosas, tales como fomas para evitar (no evadir) el pago de impuestos al ingreso, y ciertos instrumentos financieros que no han sido utilizados antes.<sup>22</sup> Los EE.UU no se encuentran solos en esto. En Rusia, una compañía ha solicitado con éxito a la Rospatent los derechos de patente sobre una botella ordinaria, habiendo “patentado” previamente iuñas y vías de tren!<sup>23</sup> Con desarrollos tan inusuales y temerarios a nivel nacional como estos, existen mayores razones de preocupación.

Los beneficios que los países en desarrollo obtendrían al firmar por completo y suscribirse al régimen global de la propiedad intelectual son promovidos vigorosamente por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (WIPO por sus siglas en inglés). Sin embargo, otros han adoptado una perspectiva más escéptica, y consideran que los regímenes de propiedad intelectual significan poco para los países del África Subsahariana y Asia, en

---

*Una Perspectiva del Consumidor sobre Prospección Relacionado con los Riesgos Vinculados a la Propiedad Intelectual, Comentarios para el Grupo de Trabajo en Derechos de Propiedad Intelectual, Tercer Foro de Ministros de Comercio y Negocios de las Américas, Belo Horizonte, Brasil, mayo de 1997: <http://www.cptech.org/pharm.belopaper.html>.*

19. *La Asociación Australiana del Consumidor ha estado impulsando la abolición de la importación y distribución de programas de computación, después de que una encuesta revelara que los consumidores estaban pagando demasiado por tales programas. Las discrepancias surgidas entre Australia y los EE.UU por la venta de QuarkXPress fueron evidentes y llegaron a cifras tan altas como los US\$600. Australia ha introducido un sistema de importaciones paralelas para los discos compactos. Ver Rebecca Munro, ¿Adoptará Australia el sistema de importaciones paralelas para los programas de computación?, 8 de febrero de 1999. <http://www2.idg.com.au>.*
20. *Nicolas S. Gikkas (1996), Certificación Internacional de la Propiedad Intelectual: La Promesa y el Peligro, Journal of Technology and Law, Vol. 1, Spring 1996, Universidad de Florida.*
21. *La expresión “pirata” es utilizada en Nicolas S. Gikkas, supra.*
22. *James Packard Love, supra.*
23. *Rospatent se encuentra avergonzado con respecto a este asunto. Rospatent es una división del Instituto Federal Ruso para la Propiedad Intelectual. El Instituto se encuentra investigando cómo es que la patente fue otorgada, para detener así las sospechas públicas sobre la posibilidad de que alguien dentro de la oficina esté recibiendo sobornos. “Rusia es un país de milagros”, dijo Valeri Jermakyan, director adjunto de inspecciones de Rospatent. “Incluso los inventos antiguos pueden ser patentados”. La botella fue inventada, ya sea alrededor del año 1500 a.C. por artesanos egipcios o en el año 12 d.C. por el Emperador chino Wu Hezhou. “La Idea Rusa de los Ricos: ¿Por qué no Patentar la Botella?” de Daniel Williams, Washington Post Service, 31 de julio del 2000.*

donde la gente vive con menos de un dólar por día, y donde menos del 5 por ciento de la actividad económica está vinculada a la manufactura.<sup>24</sup>

Lo que parece que ya debió haber sido hecho, es una reevaluación completa y total del régimen de propiedad intelectual global. Éste debe garantizar el establecimiento de equilibrios justos entre creadores y usuarios. Se deben proporcionar premios a los emprendedores para incentivar una mayor iniciativa, pero dichos premios no deben ser tales, que impidan a la mayor parte del mundo beneficiarse de los avances científicos y de otro tipo, al menos hasta que las patentes expiren; y por supuesto que para entonces la ciencia y la innovación habrán avanzado.<sup>25</sup>

## Política de competencia y globalización

Independientemente de las consideraciones en materia de propiedad intelectual, la globalización trae consigo una nueva dimensión a la política de competencia. El abuso no se encuentra confinado a las fronteras nacionales. La formación de carteles internacionales y abusos similares, así como otras formas de corrupción, pueden tener un serio impacto negativo en el comercio internacional, y existe una creciente concientización sobre la necesidad de establecer directrices internacionales para el control de conductas anti-competitivas. Tales prácticas abusivas no afectan sólo a los bienes de consumo finales, sino también a los “bienes de insumo”, tales como el acero, los fertilizantes y la energía.

Los países con instituciones domésticas débiles son particularmente vulnerables a las prácticas comerciales restrictivas que existen a través de las fronteras y a las conspiraciones empresariales internacionales. La integración en la economía global puede incrementar la competencia, pero no la garantiza necesariamente. Los carteles, las restricciones verticales (acuerdos entre vendedores y compradores), la exclusividad entre contratantes y los controles sobre las importaciones domésticas, pueden bloquear de manera efectiva el que las personas sean receptoras de los beneficios en materia de desarrollo que debe traer consigo la globalización. Las preocupaciones en torno a estas vulnerabilidades se encuentran en el corazón de algunas de las protestas en contra de la globalización que actualmente tienen lugar en todo el mundo.

El problema crece también, en la medida en que la privatización sigue trasladando más y más bienes y activos antes públicos a manos privadas, allanando así el camino hacia el incremento de las adquisiciones y fusiones empresariales internacionales. En la medida en que las barreras públicas a la competencia son eliminadas, las barreras privadas deben ser tomadas en cuenta en la misma proporción, y mayormente con el crecimiento del proceso de globalización.

Para los reguladores los dolores de cabeza aumentarán. Una fusión empresarial de dos compañías antes competidoras en el país de origen, puede no resultar en una reducción adversa de la competencia. Sin embargo, ambas firmas pueden tener subsidiarias en un país extranjero, siendo antes los dos únicos rivales en un mercado específico. Así, los efectos de una fusión en un país puede tener muy serias consecuencias para otro

24. Los defensores de los beneficios que un país en desarrollo obtendría al garantizar un alto grado de protección a la propiedad intelectual, generalmente articulan sus argumentos en torno a los siguientes beneficios: estímulo a la innovación al proporcionar un ambiente en el cual la innovación es premiada; la existencia de métodos de producción a bajos costos y la distribución de productos existentes; la invitación a la llegada de productos y tecnologías nuevas, seguras y efectivas; la creación de bienes y servicios mejorados y ajustados a las necesidades internas particulares del país, por medio de la adaptación y el mejoramiento de productos y tecnologías existentes; la creación de empleos en las industrias más importantes y el apoyo a las empresas; la conformación de una fuerza de trabajo de alta calidad y técnicamente mejor preparada, a través de la capacitación en el trabajo asociada a la autorización de transferencias de tecnología; incremento en la cantidad de capital nuevo que puede ser generado para su inversión en el desarrollo económico; la creación de adelantos que contribuirán al nivel de tecnología en todo el mundo y, a lo largo de ese proceso, la obtención de ganancias a partir de aquellos que se benefician con su uso; un talento creativo premiado dentro de las industrias

país. Las prácticas anticompetitivas pueden ser también importadas a través de la inversión extranjera directa, con franquicias internacionales que usan a franquiciantes locales para proveer productos particulares y atar así cadenas de distribución local.

Existe también un asunto controvertido que resolver: ¿Cuál será el papel de la Organización Mundial del Comercio en hacer cumplir la política de competencia a nivel global? ¿Se convertirá en un “policía de la competencia global”? ¿Existirá una estructura internacional, quizá desarrollada dentro de la OMC, para apoyar el desarrollo de la política de competencia?<sup>26</sup> ¿Será dicha estructura una manera de generar una mayor cooperación para contrarrestar prácticas abusivas y corruptas que afectan de manera adversa a los mercados internacionales, y particularmente a las economías de los países en desarrollo?

## Algunos indicadores sobre la efectividad de la política de competencia de un país

- ¿Ha articulado el gobierno una política de competencia clara?
- ¿Es implementada dicha política a través de la ley y otras reformas procedimentales y de prácticas?
- ¿Apoya el sector privado el desarrollo de una política de competencia coherente y efectiva? ¿Apoyan la política las organizaciones de protección al consumidor?
- ¿Existen esfuerzos para educar al público sobre los beneficios obtenidos con una política de competencia (tanto en términos de bajos precios como de protección contra el abuso)?
- ¿Existen leyes claras y aplicables que criminalicen la creación de carteles y círculos de apuestas, etc.? ¿Es ilegal la fijación oligopólica de precios?
- ¿Son objeto de regulación los monopolios o cuasi-monopolios privados?
- ¿Están permitidas las fusiones que dan lugar a monopolios o crean un indebido dominio de mercado?
- ¿Reciben los reguladores locales la asistencia internacional que necesitan para cumplir con su papel?
- ¿Los reguladores locales son independientes de interferencias políticas y se encuentran protegidos en contra de la corrupción?
- ¿Existen mecanismos para proteger a los pobres y a los más vulnerables en contra de la explotación?

---

*culturales, a través de sistemas de pago de derechos y derechos de distribución extranjera local. (Centro de la Ley Nacional para el Comercio Libre Interamericano, Comité de Propiedad Intelectual, [www.natlaw.com/pubs/spmixip11.htm](http://www.natlaw.com/pubs/spmixip11.htm)).*

25. La tarifa de “especulación” también se cobra en los países desarrollados. En EE.UU, varias fuentes documentan la explotación de compañías de seguros de salud por parte de corporaciones que les fijan precios excesivos a sus productos.

26. Aunque puede decirse que cada país posee una política en materia de competencia, incluso si ésta no se encuentra articulada y consiste tan sólo en mantener sin cambios el statu quo, aquellos que se encuentran desarrollando de manera consciente sus políticas, tienden a promulgar leyes de competencia. Al momento sólo 80 países de los 135 miembros de la OMC poseen dicho tipo de ley, aunque, como se mencionó en el texto, el número va en aumento.