

Transcripción de la presentación de Martha Martínez-Licetti sobre Política de competencia en Costa Rica: mirada hacia adelante desde la experiencia internacional¹

Filmina 1

Lo más importante es resaltar que, si bien es cierto que el marco legal y el operativo es importante, la implementación de la ley y la promoción de la cultura de la evaluación de la competencia pueden llegar a ser mucho más importante. Puede llegar a tener incrementos en el bienestar de los consumidores y también de la competitividad del país, aun en un contexto en que un marco legal no es el óptimo.

Filmina 2

Cuando no operamos en un contexto de paretos óptimos si no que en muchos casos operamos en escenarios de segundo o tercer mejor, la pregunta es ¿qué se puede hacer para tener una implementación más efectiva si no necesariamente tenemos todos los recursos ni todas las opciones que nos permita el marco legal?

En la práctica, en este ecosistema de competencia funcionan cuatro aspectos importantes: (a) el marco legal y regulatorio, (b) el marco operativo, (c) el desarrollo de la implementación de la norma o la forma de la ley y (d) la creación de la cultura de competencia y la abogacía de la competencia. En la mayoría de los casos, los problemas por los cuales los mercados no funcionan se originan en otras normas y políticas públicas que tienen un impacto en las reglas de mercado. Es en ese contexto que una autoridad de competencia debe tener un rol muchísimo más grande no solo en la implementación de la norma estricta de *anti trust*, sino también en los temas de abogacía.

Filmina 3

Del estudio de Pamela Sittenfeld, se observa que hay ciertas recomendaciones fuera del control directo actual de COPROCOM pero hay otras que sí están dentro de su control.

¹ Martha Martínez-Licetti lidera el área de Política de Competencia de la Práctica Global de Comercio y Competitividad del Banco Mundial. Esta presentación se realizó el 24 de agosto del 2017 en el foro organizado por la Academia de Centroamérica sobre Política de competencia en Costa Rica: Mirada hacia adelante. Esta es la transcripción editada de la presentación realizada por Edna Camacho, Presidenta de la Academia de Centroamérica. La responsabilidad de la transcripción es exclusiva de Edna Camacho.

Hay mejoras que hay que hacer en la ley como, por ejemplo, problemas de independencia, recursos y herramientas que podrían estar fuera del control actual de la agencia, pero lo cierto es que la capacitación de funcionarios, cambiar el enfoque económico de los casos -en los casos de poder de mercado-, la priorización y un planeamiento estratégico que mida efectivamente el rendimiento de la agencia y sus impactos, y mejorar aspectos procedimentales que generen predictibilidad. Todos esos están en este momento bajo el control de la institución y pueden mejorar la efectividad de la política.

Filmina 4

En este contexto, el primer tema es tener una estrategia de priorización de recursos que permita generar impactos y aquí hay que señalar las guías de procesos internos, gestión de casos, reclutamiento de personal, capacitación, una estrategia de priorización de ley, entre otros.

El estudio de Pamela me hizo recordar el caso de Rumanía, un país miembro de la Comunidad Europea y de la OCDE con una ley perfecta. En Rumanía, la mayoría de los mercados tenían indicadores de desempeño muy bajos, y muchos de ellos eran en sectores clave para la economía como transporte y telecomunicaciones, y había presencia de empresas estatales que no eran necesariamente muy eficientes y que competían en algunos casos con cierto tipo de incentivos más favorables.

Y ¿qué estaba haciendo la autoridad de competencia? Estaba dedicada exclusivamente a mirar el control de fusiones porque tenía un umbral de concentraciones muy bajo, donde analizaba de la misma forma una fusión que podía tener efectos anticompetitivos entre dos conglomerados muy grandes, como una fusión muy pequeña entre dos panaderías, en vez de dedicarse a lo que, en todo caso, tendría una priorización mucho más alta y. Tenía una mala asignación de recursos.

¿Qué se hizo en ese contexto? Se hizo una priorización para trabajar en toda la regulación interna –no en cambio de ley- para dedicarse exclusivamente a las concentraciones más competitivas, generar una unidad de carteles que iba a ser medida por su resultado en el tratamiento de carteles y se le dio presupuesto. Asimismo, avanzar en el trabajo con los órganos reguladores para ayudar a generar mejores políticas y reglas de mercado pro-competitivas en telecomunicación, transportes, sector financiero e incluso en servicios

profesionales, temas relevantes para la Comunidad Europea. Estas decisiones no requirieron cambio legal, solo un cambio de visión de la institución y, además, un monitoreo de su implementación.

Filmina 5 y 6

¿Qué pasa en Coprocom? En comparación con mercados de otros países, en décadas anteriores Coprocom ha gestionado más carteles que agencias con mayor presupuesto. Sin embargo, no hay una correlación entre sancionar carteles y tener presupuesto, ya que con el mismo presupuesto se podría estar enfocado en atacar a los carteles más dañinos. En la filmina se observa el número de carteles detectados por país, el número de personal por agencia y también los presupuestos. Como ya se comentó, se le está dando prioridad a otros instrumentos que no necesariamente son los más efectivos para la competencia.

Filmina 7

La agencia de competencia es el único órgano público dentro de un gobierno que es independiente para analizar por qué los mercados no están funcionando bien y ese es el único objetivo de política que tiene. Esa no es necesariamente la labor del regulador de un sector, pues tiene objetivos de política que no solo son de la promoción y la protección de la competencia. ¿Qué hemos visto en agencias exitosas en otros países? Asumen ese rol de *think tank* o *chief economist* de cómo funcionan los mercados y de influir en las políticas microeconómicas públicas. Para hacerlo tienen colaboración con reguladores y ministerios dentro del gobierno. También deben entender los mercados para poder dar opiniones sobre distintas legislaciones y regulaciones que podrían impedir la competencia.

Filmina 8

Muchas de estas agencias priorizan e identificar cuáles estudios de mercado realizar. Les voy a comentar el ejemplo de Honduras (filminas 35 y 36), un país donde no hay crecimiento de la productividad, especialmente en agricultura, y donde la regulación de los mercados de productos es muy restrictiva -solo debajo de Argentina cuya regulación por muchos años no ha sido pro-competencia y las prácticas anticompetitivas quedan impunes en gran medida. Muy pocos casos de carteles habían sido sancionados e incluso había

convenios entre el gobierno y los agentes para fijar los precios de ciertos productos.

Honduras tenía una agencia con 14-20 personas y la pregunta era ¿qué hacer en ese contexto relativamente débil? Se decidió revisar los problemas del sector agrícola, uno de los principales sobre el cual se sustenta la economía, donde hay problemas relacionados con la falta de fertilizantes y precios altos. Se revisó por qué estaba pasando esto en conjunto con el Ministerio de Agricultura. Se empezó por un estudio de mercado en el cual se evidenció que uno de los problemas con los fertilizantes, los pesticidas y todos los insumos agrícolas era cómo se otorgaban las licencias y los permisos de registro.

Como resultado de este estudio, se cambió la forma en que estas licencias se daban y se uniformó la forma de otorgar los registros de pesticidas sin diferenciación entre un empresario y otro. Posteriormente, se monitoreó cuál fue el impacto y fue una reducción de un 8.7% en los precios de los fertilizantes en los cuales se había introducido más competencia y un incremento en la disponibilidad de estos insumos agrícolas de 300%.

Esto, en particular, le dio la credibilidad a la agencia para poder seguir trabajando en otros temas y ha generado que muchas de las asociaciones de empresarios remuevan ciertas restricciones que tenían para la entrada de ciertos competidores y, a la vez, se trabajó en la priorización dentro de la agencia, cambio en los umbrales, prioridad al control de ciertas fusiones, establecimiento de un programa de clemencia, capacitación para los funcionarios, divulgación de guías con asociaciones empresariales, y otros. En resumen, la situación de la economía política era difícil sin las mejores normas pero era factible una mejora desde el punto de vista de priorización.

Filmina 11 y 12

Una vez que la agencia decide qué tiene prioridad, hay que plantearse cómo implementarlo dentro de un mandato restringido desde un punto de vista legal. ¿Qué se puede hacer? Capacitación del personal, guías para los procesos internos, identificar carteles con las herramientas existentes, etc. Cuando ya las empresas empiezan a adquirir mayor conocimiento, se requiere otro tipo de herramientas como las investigaciones y las inspecciones y, luego, después mucho tiempo luego se da todo lo que es forense. No es necesario tener todas las herramientas en el principio para atacar los carteles. En la práctica las herramientas pueden ir desarrollándose en el tiempo.

Filmina 13

El caso de Indecopi en Perú es un ejemplo. Indecopi fue una agencia muy fuerte en los años 90, después dejó de serlo, cambió un poco la institucionalidad y recientemente también ha empezado a cambiar su implementación. Se ha preparado para hacer las inspecciones de tal manera que estas sean exitosas. En el caso peruano se hizo una primera etapa de capacitación en los años 2013 y 2014 a muchos funcionarios nuevos –dado que se había perdido toda la historia de cómo se hacía una inspección-, sobre el tipo de información a recabar, el rol a jugar, cómo custodiar la información a lo largo del proceso.

Como resultado, hubo un incremento en el número de inspecciones que después se reflejó en el aumento de aplicaciones al programa de clemencia. Actualmente, la agencia peruana tiene cuatro casos de clemencia en sectores sumamente importantes, incluidos el de papel higiénico, transporte y navieras que era algo muy difícil de atacar. Estas aplicaciones al programa predictibilidad en el proceso de clemencia. Al primero que viniera se le iba a garantizar una amnistía, seguridad en el proceso y a la vez credibilidad. El número de carteles sancionados también se ha incrementado a lo largo del tiempo.

Filmina 14

Es muy interesante aun en el caso de países sin ley de competencia, se pueden hacer reformas y mejoras competitivas en los mercados y esto genera credibilidad para generar una norma de competencia. Este fue el caso de Filipinas cuando el Departamento de Transporte conjuntamente con el Departamento de Justicia y el Regulador de Puertos se empezaron a preocupar de que los costos del transporte eran muy altos con un sobreprecio del 30%, lo cual afectaba la competitividad del país.

Se empezó a identificar que muchas de las rutas a las cuales se daban las cadenas de exportación de la agroindustria eran rutas monopólicas de ciertas empresas, pero que había suficiente escala para que pudieran entrar otras empresas en este mercado. En el mercado de transporte de Filipinas existía una regulación por medio de la cual una empresa entrante tenía que pedir permiso al *incumbent*. Estos señalaban que había demanda insuficiente, oferta suficiente, problemas de calidad o simplemente utilizaban tácticas legales para de alguna manera retrasar el proceso de entrada. Las autoridades eliminaron

esta regulación y entró rápidamente un competidor, lo cual permitió mejorar la calidad de las embarcaciones y, luego de 25 años de haber estado en discusión en el Parlamento, se pasó una ley de competencia. Nuevamente, no se necesita siquiera un mandato para poder hacer cambios efectivos en el mercado. Problemas similares con temas de transporte se han identificado en la mayoría de los países en Latinoamérica.

Filmina 15 y 16

En este contexto entonces, ¿cómo se pueden insertar principios de competencia en otras políticas públicas? Al fin y al cabo el ángulo de competencia es decisivo para muchas de las políticas que impactan en la competitividad. Lo que hemos visto en transporte en Filipinas es un claro caso de facilitación comercial y logística que una regulación anticompetitiva estaba obstaculizando. El caso de los fertilizantes en Honduras es similar: una política sectorial que no necesariamente estaba identificando los efectos que podría tener esta en la competencia. En casos recientes en el sector financiero, no solo es la agencia de competencia sino también ésta unida con los bancos centrales y los reguladores que empiezan a pensar cómo generar mejoras en el marco normativo para tener un mercado más eficiente.

Y el último es el tema de políticas de inversiones e incentivos. Hay casos como el de Haití, un país muy pobre, muy poco desarrollado, sin política ni ley de competencia, requería diseñar los incentivos para atraer la inversión extranjera a ese mercado y, en teoría, generar mayor trabajo y empleo, pero en la práctica eran diseñados en una forma que se otorgaban siempre a los dos empresarios que no generaban empleo y eran menos productivos.

Filmina 17

¿Cómo puede trabajar la agencia de competencia en esto? Primero, reconocer que la agencia es la única que va a poder dar efectivamente esa visión dentro del mercado. En el Banco Mundial hay una iniciativa que consiste en un concurso anual de abogacía de la competencia, en el cual se premia a las mejores historias de los países. Cada país concursante presenta cómo, por medio de reformas pro-competitivas e implementación efectiva de la abogacía de la competencia, ha generado beneficios para el país.

En la filmina se ven ejemplos de cinco de los ganadores de Kenia, Indonesia, Israel, Colombia y Chile, los cuales tienen en común que han atacado

mercados que son importantes para la economía. Salud en el caso de Kenia, aerolíneas en Indonesia, tarjetas de débito en Israel, internet en Colombia y asociaciones comerciales en Chile y en todos ellos se ha prevenido o la remoción de una práctica anticompetitiva.

Las investigaciones del Banco Mundial muestran que en muchos casos las prácticas anticompetitivas se dan debido a que existe la regulación anticompetitiva que solo permite que dos o tres empresas estén en el mercado y eso es lo que facilita el cartel. Se remueve esa regulación y ya no hay cartel. Y eso va nuevamente a la necesidad de, cuando se piensa en competencia, también analizar la interrelación entre la parte de *enforcement* con la parte de abogacía porque en realidad la abogacía puede generar que el *enforcement* sea mejor porque elimina precisamente las restricciones que podrían estar limitando la competencia en los mercados.

En el caso de Kenia, se generaron aproximadamente 1.7 millones de ahorros para los consumidores por la prevención de un aumento consensuado en los cobros por servicios. En el caso de Indonesia una campaña de abogacía para eliminar los controles de precios en caso de aerolíneas que estaban favoreciendo a la empresa estatal, después de lo cual se dio una reducción del 70% en el precio de los boletos. En el caso de Israel se produjo 100 millones anuales de ahorro estimado por cambios en los sistemas de pagos y reformas de tarjetas de crédito. En Colombia, la autoridad de competencia mejoró las condiciones en las cuales se daba la licitación de competidores en el mercado móvil que produjo un aumento del 22% en el número de usuarios.

Es muy importante que después de todo este tipo de intervenciones se haga una medición del impacto porque, en cada uno de estos casos, es la medición de estos efectos lo que genera mayor credibilidad y mayores opciones para la agencia.

Creo que esto es nuevamente temas de abogacía. Siempre hay una discusión en cuanto a si se tiene o no la facultad legal para que las opiniones de la agencia sean vinculantes y que los organismos públicos las tengan que seguir. En la práctica, en la mayoría de países las opiniones no son vinculantes, pero en la mayoría de los casos se tiene efectividad por la credibilidad institucional y el liderazgo dentro de la agencia.

Filmina 20-23

Y para terminar, la pregunta es sobre qué viene primero: los recursos, el mandato, la independencia o los resultados. En el caso de Kenia, un país mucho menos desarrollado que Costa Rica con una agencia relativamente nueva sin credibilidad aún, se esforzó en medir el impacto de cada una de sus intervenciones en el mercado de seguros, supermercados, transferencias de dinero móvil, salud y agro negocios. En todos estos casos se midió el impacto, lo cual generó que se le dieran mayores recursos y personal. Entonces, no hay que esperar a tener el presupuesto ideal sino seleccionar bien las intervenciones de la agencia, medir impacto y, en función de eso, generar la credibilidad necesaria para tener mayor personal, más especializado y un mayor presupuesto.

Filmina 24

En el caso de Egipto ocurrió algo parecido. Egipto es uno de los países en donde hay mayor intervención del estado en la economía. La agencia se acercó a otros reguladores sectoriales para mejorar las condiciones de competencia en los mercados y, después de lograr casos exitosos en acero, telecomunicaciones, cemento y otros, generó una nueva ley que le da mayores facultades para obligar a que los organismos públicos justifiquen sus políticas públicas si es que no promueven la competencia.

Filmina 25-29

El tema de crear una cultura de competencia es importante y es una concientización del sector privado, de la sociedad civil, de todos, pero es un rol que no viene solo de la agencia aunque sí lo puede liderar. Se han realizado varias actividades y no solo campañas de comunicación. Muchas agencias también han entrenado a periodistas sobre temas de competencia.

Filminas 30-32

En Sudáfrica, el Banco Mundial hizo un ejercicio que fue replicado en otros países. Lo que hicimos fue mapear todos los carteles que se habían detectado en los productos agrícolas y estimar el impacto y el sobre precio de esos carteles. En promedio, había un 49% de sobre precio por actos colusorios en todos estos mercados. Seleccionamos cuatro carteles: el del trigo, maíz, pollo y farmacéuticos y evaluamos cuánto había sido el efecto de esta política con base en las encuestas de hogares, para tratar de ver cuánto consumían los hogares más pobres con relación a estos carteles. Y lo comparamos con otras

políticas públicas como las transferencias directas de dinero a los hogares de menores ingresos.

Llegamos a dos conclusiones. Primero, que si estos carteles no hubieran existido, 200,000 personas en ciertas zonas de Sudáfrica habrían salido de la línea de la pobreza, porque simplemente lo que hacían era pagar mayores precios a productos a nivel local. Segundo, comparamos la efectividad de la política de anti cartel con la efectividad de las políticas de transferencias directas de programas y se estimó que 1,000 millones destinados a compartir carteles tiene 38 veces más impacto en reducir la pobreza que programas de transferencia de dinero, Esta estimación cambió la forma de ver la política pues se entendió que mercados con carteles iban a llevar a tener un impacto real en los consumidores e iban disminuir la eficacia de otras políticas sociales. La discusión es totalmente distinta ahora y la agencia está mucho más enfocada también.

Filmina 33

Para concluir, la política de competencia es una política de estado. La importancia de una agencia de competencia dentro de una política de gobierno es mucho mayor si ayuda a mejorar también la efectividad de otras políticas públicas.

Hay un trabajo enorme para integrar la política de competencia con las políticas microeconómicas del gobierno actual de Costa Rica. Priorizar, secuenciar y construir ayuda a construir credibilidad institucional. No hay que empezar por lo óptimo, sino concentrar esfuerzos en las prácticas anticompetitivas que son mucho más dañinas o en los mercados más importantes. Si hay una mejora en el marco legal, bienvenida, pero no hay que centrarse en eso, sino en la implementación y en la práctica.

El otro tema que es sumamente importante para navegar la economía política de las reformas de competencia y la implementación de la política de competencia es identificar, medir y comunicar los impactos de las intervenciones y, si no hay carteles, medir el impacto de la ausencia de competencia en los mercados, que fue lo que hizo México. El Banco de México midió que la ausencia de competencia le costaba a México anualmente un 1% de crecimiento en el Producto Bruto Interno. Ese porcentaje fue lo que generó todas las políticas constitucionales de reforma en México.