

Políticas públicas de consumo

Tendencias internacionales

Ian McAuley, Louise Sylvan, Henry Ergas, Allan Fels, Deunden Nikomborirak



« Temas selectos de consumo »

Políticas públicas de consumo

Tendencias internacionales

El ejemplar que el lector tiene en sus manos, el primero de la colección “Temas selectos de consumo”, pretende contribuir a que los lectores, estudiosos y demás interesados en los temas económicos, particularmente los relativos a la dinámica interrelación entre proveedores y consumidores, dispongan de materiales actuales que expliquen y propongan esquemas novedosos de elaboración y aplicación de políticas en beneficio del consumidor.

El compromiso de la Procuraduría Federal del Consumidor no consiste sólo en actualizarse sobre las nuevas corrientes de pensamiento y el desarrollo de mejores prácticas comerciales, sino en difundir dicha información oportunamente entre los consumidores y demás personas interesadas en el estudio de estos aspectos.

**Políticas públicas
de consumo
Tendencias internacionales**

Ian McAuley
Louise Sylvan
Henry Ergas
Allan Fels
Deunden Nikomborirak

Textos originalmente publicados en inglés por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el libro *OECD Global Forum on Competition* bajo los siguientes títulos:

The Economics of Competition and Consumer Policy: Summary of Issues – Introductory Note.

The Economics of Competition and Consumer Policies: Background Note.

The Economics of Competition and Consumer Policies: Ongoing Work of the OECD CCP.

The Interface between Competition and Consumer Policies: Background Note.

The Economics of Competition and Consumer Policies: The Developing Country's Perspective.

The Role of Consumers in Promoting Pro-Competitive Reforms.

© 2008 OCDE

© 2008 Profeco para esta edición en español

Publicado bajo acuerdo con la OCDE, París

Las traducciones contenidas en esta obra no son oficiales de la OCDE.

La calidad de las traducciones al español y su coherencia con respecto a los textos originales es responsabilidad de Profeco.

Traducción al español: Ana Carmen Delgado Rosas

Procuraduría Federal del Consumidor:

José Vasconcelos 208

Colonia Condesa

C.P. 06140, México, D.F.

ISBN: 978-968-6398-28-1

Colección: Temas selectos de consumo

ISBN: 978-968-6398-29-8

Prohibida la reproducción total de este libro por cualquier medio

Impreso y hecho en México

Índice

Presentación	9
Introducción	11
Racionalidad económica de las políticas de competencia y del consumidor: resumen de puntos	15
Nota introductoria Secretaría de DSTI	
La economía de las políticas de competencia y de las políticas del consumidor	25
Nota de antecedentes Ian McAuley	
Racionalidad económica de las políticas de competencia y del consumidor: labor continua del Comité de Políticas del Consumidor de la OCDE	47
Louise Sylvan	
Interacción y coordinación de las políticas de competencia y de las políticas del consumidor: retos y posibilidades	61
Nota de antecedentes Henry Ergas y Allan Fels	
La economía de las políticas de competencia y de las políticas del consumidor: la perspectiva de un país en vías de desarrollo	103
Deunden Nikomborirak	
Del papel de los consumidores en la promoción de reformas a favor de la competitividad	113
Nota de la Secretaría de la OCDE	

Presentación

En un contexto socioeconómico en donde cobran relevancia las distintas acciones que se encaminan a promover el funcionamiento adecuado y ordenado de los mercados en beneficio de todos los consumidores, la Procuraduría Federal del Consumidor ha participado en distintos foros internacionales que han abordado la convergencia entre las políticas públicas de competencia y las de consumo, a fin de contar con la información y los elementos que le permitan, en nuestro país, realizar actividades de orientación y coordinar esfuerzos con otras instancias gubernamentales, con objeto de incidir en el diseño y ejecución de políticas que beneficien a los consumidores.

Vivimos en un mundo de gran dinamismo en el que la vida de la sociedad está marcada por los vaivenes de la economía, por ello, es de fundamental importancia tanto para los especialistas en temas socioeconómicos como para el público en general el conocimiento de las teorías o aspectos técnico-económicos que influyen en la toma de decisiones respecto de las medidas o políticas públicas que han de elaborarse y aplicarse para incentivar, por un lado, la actividad económica de las empresas y, por otro, ofrecer a los consumidores mejores condiciones para la obtención de los bienes que requieren y la contratación de los servicios que necesitan para vivir y realizar sus labores cotidianas.

El ejemplar que el lector tiene en sus manos, el primero de la colección “Temas selectos de consumo”, pretende contribuir a que los lectores, estudiosos y demás interesados en los temas económicos, particularmente los relativos a la dinámica interrelación entre proveedores y consumidores, dispongan de materiales actuales que expliquen y propongan esquemas novedosos de elaboración y aplicación de políticas en beneficio del consumidor. El compromiso de la Procuraduría Federal del Consumidor no consiste sólo en actualizarse sobre las nuevas corrientes de pensamiento y el desarrollo de mejores prácticas comerciales, sino en difundir dicha información oportunamente entre los consumidores y demás personas interesadas en el estudio de estos aspectos.

Así, con este libro ponemos en manos de los consumidores diversos artículos que si bien tienen un carácter especializado, constituyen un excelente medio de introducción al estudio y análisis de un tema que incide en el bienestar de los ciudadanos, que es el del funcionamiento de los mercados y el de la influencia de los consumidores en los mismos y en el impulso de la competencia.

Profeco desea, con el lanzamiento de esta nueva serie editorial, constituirse en un marco de referencia serio, al que puedan acudir los consumidores

y todas aquellas personas que requieran información de primer orden que les sea útil para el desarrollo de sus actividades de estudio o de investigación.

Por lo pronto, si de lo aquí publicado derivan propuestas viables que incidan en el mejoramiento del desempeño de las empresas en los mercados y en la calidad de vida de los consumidores, y si éstos ahondan en la comprensión de su importancia y su papel activo en la evolución de los mercados, Profeco habrá dado un paso más en su propósito fundamental: el de ser una institución útil para la sociedad.

Antonio Morales de la Peña
Procurador Federal del Consumidor

Introducción

Los artículos que aquí se reúnen bajo el título de *Políticas públicas de consumo. Tendencias internacionales* son el resultado de un cuidadoso análisis y selección de diversos materiales presentados por especialistas y por representantes de algunos países durante el Foro Mundial de Competencia, celebrado en París en febrero de 2008, y en el que Profeco tuvo la oportunidad de participar.

En su conjunto, estos textos explican qué elementos económicos se requieren para que los mercados operen adecuadamente y qué factores pueden influir en el comportamiento y en la toma de decisiones de los consumidores. Las políticas de competencia y de consumo deben estar estrechamente vinculadas; los objetivos de las primeras no pueden justificarse —ni entenderse— si no representan beneficios para la gente que día a día adquiere bienes y contrata servicios.

Dentro de este marco, y considerando la complejidad de los mercados, debe avanzarse en el análisis de la forma en la cual los consumidores pueden impulsar la competencia, tomando a la vez las decisiones que les beneficien; en consecuencia, las cuestiones relacionadas con facultarlos y fortalecerlos son cruciales.

Con este libro, el público conocerá y se familiarizará también con la denominada “economía del comportamiento”, que estudia lo relativo al comportamiento de los consumidores en los mercados, proporcionando información o evidencia empírica sobre las formas en que las personas toman sus decisiones. En este sentido, comprender cómo se comporta en realidad la gente en los mercados es muy importante para tomar decisiones sobre las políticas públicas que se espera funcionen de manera eficaz en esos mercados. Así, la economía del comportamiento es fundamental para el diseño de las políticas de protección al consumidor, por lo cual, para Profeco, este tema reviste una particular importancia.

Otro de los aspectos relevantes que se abordan en los artículos que conforman esta obra, es el relativo al papel que juegan —o deben jugar— las autoridades regulatorias, bajo la consideración de que las intervenciones gubernamentales en los mercados deben tomar en cuenta el comportamiento de los consumidores, implicar el menor costo y evitar distorsiones. Como bien señala uno de los autores de los trabajos que se publican en el presente libro, el diseño de las intervenciones mejorará si se consideran las pruebas empíricas sobre la forma en que se comportan los consumidores.

En resumen, los materiales que aquí se publican analizan qué aspectos deben de considerarse en el diseño de las políticas públicas de competencia y de consumo. Se trata de alentar los estudios que influyan en la elaboración de po-

líticas públicas que permitan que los consumidores obtengan los beneficios de la competencia y que confíen en que un sano funcionamiento de los mercados puede traducirse en resultados justos para todos, tanto para productores como para los propios consumidores.

Raúl García Moreno Elizondo
Subprocurador Jurídico

Racionalidad económica de las políticas de competencia y del consumidor: resumen de puntos

Nota introductoria

Secretaría de DSTI

1. Cuestiones más importantes

1. Los mercados abiertos y en competencia promueven la eficiencia e impulsan la innovación. La política del gobierno está destinada a garantizar que la competencia entre los proveedores sea enérgica. Los consumidores bien informados que están en posición de evaluar y comparar productos ayudan a impulsar dicha competencia. La política del gobierno está destinada a garantizar que los mercados sean transparentes para los consumidores, que la información no sea engañosa o, en algunos casos, deficiente, y que los consumidores estén protegidos en contra de fraudes y productos peligrosos. En algunos casos, también se adoptan políticas a fin de abordar problemas que resultan de prejuicios del comportamiento, que debilitan gravemente el bienestar del consumidor.

- ¿En qué medida puede coincidir la economía que subyace en las políticas de competencia y del consumidor? ¿En qué áreas pueden entrar en conflicto? ¿Cómo se pueden resolver las áreas que entran en conflicto?
- ¿En qué circunstancias las políticas gubernamentales diseñadas para informar y educar a los consumidores pueden fortalecer la competencia? ¿En qué circunstancias pueden dichas políticas tener consecuencias negativas para la competencia? En este último caso, ¿cómo deben evaluarse los costos y los beneficios?
- ¿Cómo pueden los encargados de formular las políticas públicas explotar las conclusiones de la economía del comportamiento a fin de fortalecer la competencia?

2. ¿Qué es la racionalidad económica de las políticas de competencia y del consumidor?

2. Los objetivos subyacentes de las políticas de competencia y del consumidor son mejorar el funcionamiento de los mercados, aumentando con ello el desempeño de la economía, mientras promueven el bienestar del consumidor.

2.1 Política de competencia

3. Los mercados abiertos y competitivos incentivan el desempeño económico al recompensar a las empresas que son eficientes e innovadoras. Dichos mer-

cados son muy importantes para aumentar la productividad y el crecimiento. El mercado de las telecomunicaciones es un buen ejemplo: la desregulación ha motivado el desarrollo de nuevos productos, y al mismo tiempo ejerce presión hacia la baja en los precios.

4. Los gobiernos procuran lograr mercados competitivos en el lado de la oferta a través de políticas de competencia destinadas a garantizar que no existan barreras innecesarias a la entrada de las empresas, que la concentración del mercado no conduzca a la pérdida económica o a transferencias injustificadas de los consumidores hacia los productores, y que existan sanciones legales efectivas en contra de fraudes, conductas engañosas y colusión entre los proveedores. Cuando los mercados exhiben estas características, se puede decir que se encuentran estructuralmente sanos.

5. Cuando se permite la monopolización, los gobiernos en general regulan el comportamiento de las empresas para garantizar que las consecuencias en los mercados sean tan parecidas como sea posible a aquellas que tendrían lugar en un mercado competitivo; de esta forma, incluso un mercado con un proveedor monopolístico puede encontrarse estructuralmente sano, siempre que esté bien regulado.

2.2 Política del consumidor

6. Los consumidores bien informados que están en posición de evaluar y comparar los productos y tomar buenas decisiones de compra ayudan a garantizar que los beneficios de los mercados abiertos sean explotados en su totalidad. A través de sus elecciones, los consumidores se convierten en instrumentos importantes, ya que impulsan la innovación y la eficiencia.

7. Del lado de los proveedores, los gobiernos utilizan las políticas del consumidor para proteger a los consumidores, otorgándoles derechos legales que les permiten defenderse en contra de prácticas comerciales desleales. Con frecuencia, también procuran mejorar la capacidad de los consumidores para que tomen decisiones que mejoren su bienestar al proporcionar, alentar u obligar a que se divulgue la información que facilitaría tomar una decisión más informada. Los requisitos que las instituciones financieras incluyen en el porcentaje de la tasa de interés anual, por ejemplo, facilitan la comparación de los instrumentos de deuda.

8. En años recientes, se ha prestado cada vez mayor atención a las medidas que los gobiernos pueden tomar para enfrentar los sesgos psicológicos que pue-

den influir sobre las decisiones, en particular, en los casos en los que los consumidores experimentan un daño considerable. Por ejemplo, estipular que se les proporcione a los consumidores el tiempo adecuado para que revisen los contratos más especializados antes de finalizarlos puede ayudar a contrarrestar las técnicas que algunas veces utilizan los comerciantes para presionar a los consumidores a tomar decisiones apresuradas y desinformadas sobre hipotecas y productos similares.

3. ¿Cómo se interrelaciona la racionalidad económica de las políticas de competencia y del consumidor?

9. Los beneficios de la competencia son mayores cuando los consumidores bien informados son capaces de evaluar y comparar debidamente los productos en mercados en competencia y transparentes. Por lo tanto, uno de los objetivos más importantes de las políticas es garantizar que los consumidores tengan acceso a información relevante sobre el precio y la calidad. Sin embargo, contar con esta información no es suficiente para garantizar resultados óptimos; por ejemplo, existen límites sobre la capacidad de los consumidores de llevar a cabo evaluaciones a fondo, y existen casos en que la información que se necesita para hacer las evaluaciones debidas simplemente no está disponible.

3.1 Racionalidad acotada

10. Pareciera que los consumidores no tienen tiempo ni interés de realizar una investigación amplia y cuidadosa para cada una de sus compras. Es posible que les sea difícil obtener la información y es posible que procesar dicha información sea complicado y que lleve tiempo. En términos generales, es bastante lógico que un consumidor deje de investigar cuando los costos de la investigación son mayores que los beneficios que pudieran resultar de la investigación. Por ejemplo, es posible que un consumidor esté satisfecho al comparar precios para una herramienta de bajo costo en dos tiendas locales; sin embargo, es posible que este consumidor esté dispuesto a invertir bastante tiempo y esfuerzo para encontrar un pasaje aéreo a un precio relativamente bajo al planear las vacaciones familiares.

3.2 Problemas de información en los mercados

11. Con frecuencia, la información que está disponible para los consumidores en el momento en que hacen sus elecciones no es suficiente:

- **Divulgación.** Del lado de los proveedores, las empresas cuentan con incentivos para proporcionar información que fortalezca su posición en el mercado. Es probable que dicha información no esté completa, y que no sea suficiente para que los consumidores tomen decisiones bien razonadas. De hecho, existen situaciones en las cuales las empresas que divulgan la información pudieran experimentar una desventaja competitiva. Por ejemplo, un proveedor de agua embotellada que indicase que su agua no era mejor que el agua de la llave de la municipalidad perdería ventas en favor de los competidores que no divulgaran la misma información sobre su agua.

- **Bienes de experimentación.** Existe una clase de bienes (y servicios) conocida como bienes de experimentación, respecto de los cuales los consumidores no pueden juzgar la calidad antes de la compra, lo cual pudiera dar como resultado un perjuicio cuando la calidad difiera de la que esperaba el consumidor. Si el precio de compra es bajo, y las consecuencias de la baja calidad son de poca importancia, los consumidores podrán corregir sus compras posteriormente. En otras situaciones donde el precio es alto (por ejemplo, bienes inmuebles) o las consecuencias de la baja calidad son considerables (por ejemplo, refacciones automotrices), el perjuicio puede llegar a ser importante.

- **Productos defectuosos.** Los bienes de experimentación también pueden impedir la operación eficiente del mercado mediante lo que se conoce como el problema de los productos defectuosos. Cuando los consumidores no pueden determinar la calidad, la probabilidad de recibir una baja calidad se refleja en el precio de mercado. A medida que el precio baja, es posible que los vendedores de alta calidad que experimentan dificultades para transmitir información creíble sobre la calidad abandonen el mercado, perpetuando posiblemente un ciclo de baja calidad y precios, hasta que únicamente queden los productos de baja calidad.

- **Bienes de confianza.** A otra clase de bienes se les conoce como bienes de confianza. Puede que no sea posible verificar la calidad de los bienes de confianza aun después de la compra, lo cual se puede deber a que los consumidores no tienen las habilidades para evaluar las consecuencias en contra de un estándar evidente. Esto se aplica en mercados tales como servicios legales, asesoría financiera y servicios médicos. También puede deberse a que algunas de las características del producto son difíciles de verificar; por ejemplo, tal vez sea imposible determinar si un producto alimenticio es orgánico.

Establecer la calidad puede complicarse aún más cuando los problemas toman algún tiempo para aparecer, particularmente en el caso de ahorros para el retiro y productos de seguros.

Por su propia naturaleza, los problemas de los bienes de confianza no se pueden controlar fácilmente simplemente proporcionando información, debido a que la información en sí misma no es muy útil, a menos que provenga de una fuente confiable. Las intervenciones de las políticas tienen que abordar no únicamente el hecho de garantizar que la información sea precisa, sino que también sea creíble para los consumidores.

4. ¿Cómo nuestro entendimiento sobre el comportamiento humano afecta las políticas del consumidor?

12. El modelo “racional” de la elección de los consumidores, incluyendo el modelo de la “racionalidad acotada”, está basado en una serie de suposiciones sobre el comportamiento que, en un nivel macro, en general es congruente con el comportamiento observado. Por lo general, los economistas pueden predecir la reacción de los consumidores a eventos tales como una reducción en los impuestos o un cambio en el precio de los artículos, pero en situaciones específicas del mercado se han observado desviaciones importantes del comportamiento “racional”.

13. La disciplina empírica de la economía del comportamiento amplía la base de conocimiento con elementos logrados a partir de estudios reales del comportamiento de los consumidores. Al depender en gran medida de estudios psicológicos, de simulaciones de laboratorio y de mercados reales, la economía del comportamiento profundiza sobre las formas en que las personas toman de hecho sus decisiones.

14. Con frecuencia, las investigaciones encuentran desviaciones sistemáticas de la racionalidad en la toma de decisiones. Más que desviaciones al azar, existen sesgos que se alejan de lo que predice el modelo racional (cuadro 1). En los mercados financieros, en particular, existe una serie de teorías bien establecidas y aplicadas en la disciplina subsidiaria conocida como finanzas del comportamiento, que explica la razón por la cual los inversionistas están sujetos a ciertos sesgos al tomar sus decisiones, tal como conservar acciones que, de no tenerlas ya, no elegirían comprar (conocido como el efecto de la dotación).

15. En algunos casos, los efectos de estas desviaciones son triviales, pero en muchos otros estos sesgos han tenido costosas consecuencias. El reto para los gobiernos es determinar las circunstancias conforme a las cuales los gobiernos pudieran tomar medidas para abordar los sesgos, particularmente cuando la intervención de las políticas podría afectar los términos y condiciones conforme a los cuales las empresas compiten.

Cuadro 1. Ejemplos de sesgos del comportamiento

- **Exceso de opciones/información:** Los modelos económicos sugieren que los beneficios de contar con opciones e información adicional no son elementos de acotamiento. Aun la teoría de la “racionalidad acotada” no sugiere que contar con más información y opciones sea perjudicial. Sin embargo, las investigaciones de mercado en productos tan diversos como mermeladas y ahorros para el retiro sugieren que, después de cierto punto, cuando se nos proporcionan demasiadas opciones e información, nos alejamos de los mercados, eligiendo no elegir o bien eligiendo al azar.
- **Sesgo de dotación:** Lo que uno tiene es más apreciado que lo que uno pudiera tener. Los consumidores con frecuencia están renuentes a cambiar de proveedores debido a la lealtad hacia sus proveedores existentes, que pudieran estar fuera de lugar. Esto es particularmente evidente en los servicios de telecomunicación y financieros.
- **Exceso de confianza:** En muchas situaciones los consumidores tienen demasiada confianza en sus habilidades y en su suerte futura. Por ejemplo, muchas personas invierten creyendo que pueden derrotar al mercado de valores, o subestiman el riesgo de que una enfermedad o el desempleo pudieran causar dificultades para pagar un crédito. De nuevo, este sesgo es importante en los servicios financieros.
- **Contextualizando los sesgos:** Los consumidores son influidos no únicamente por la información objetiva que proporcionan los proveedores, sino también por el “contexto” de dicha información. Por ejemplo, la afirmación que señala “92% libre de grasa” provoca una respuesta diferente a la de “8% de grasa”.
- **Dificultad para manejar la incertidumbre y el riesgo:** Las percepciones de los consumidores sobre las consecuencias de ciertos resultados son influidas por el contexto en el cual se consideran las elecciones. Cuando se consideran los riesgos (tal como elecciones sobre seguros) en forma aislada, los consumidores tienden a ser irracionalmente reacios al riesgo. Cuando los consumidores consideran que ellos mismos se encuentran en una situación de pérdida (como comprometerse demasiado con una tarjeta de crédito) tienden a comportarse imprudentemente. Además, con frecuencia, a los consumidores se les dificulta pensar racionalmente sobre las posibles consecuencias con muy bajas probabilidades.
- **Evaluación equivocada de beneficios futuros y costos (descuento hiperbólico, mio-pía):** Los consumidores no valoran racionalmente el presente en comparación con los beneficios y costos a futuro; más bien, valoran demasiado lo inmediato. Este sesgo se manifiesta en consecuencias tales como bajos ahorros para el retiro en ausencia de la compulsión.

La economía de las políticas de competencia y de las políticas del consumidor

Nota de antecedentes

Ian McAuley

(Conferencista, Universidad de Canberra)

*Los consumidores seguros de sí mismos, informados y facultados para tomar decisiones son el motor del cambio económico, ya que sus elecciones impulsan la innovación y la eficiencia.*¹

1. Introducción

1. El Comité de Políticas del Consumidor (CCP, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ha sido el anfitrión de dos mesas redondas que tuvieron un día de duración en 2005 y en 2006, a fin de escuchar a los investigadores académicos y a los funcionarios públicos de los países de la OCDE en sus presentaciones sobre los desarrollos en la investigación económica y las políticas públicas que se relacionan con el lado de la demanda de los mercados. En particular, éstos fueron informados sobre los desarrollos en la emergente disciplina de la *economía del comportamiento*, centrados hacia el estudio del comportamiento del consumidor en las operaciones del mercado.

2. Los principales puntos que surgieron en las mesas redondas fueron:

- Que las políticas públicas deben garantizar que los mercados operen para dar resultados que beneficien a los consumidores y a la economía en general;
- Que las políticas de competencia sean un medio para lograr un fin, y no un fin en sí mismas. Las políticas públicas deben garantizar que los consumidores obtengan los beneficios de la competencia, que participen activamente en los mercados y que tengan razones para confiar que los mercados pueden brindar resultados justos para consumidores y productores.

3. Este documento resume las cuestiones principales que se plantearon en esas dos mesas redondas, particularmente con referencia a los avances que tienen implicaciones para las políticas del consumidor, tanto en la comprensión del comportamiento de los consumidores como de los mismos mercados.

¹ Estrategia de las Políticas del Consumidor de la Unión Europea (UE) de 2007-2013, *Empowering consumers, enhancing their welfare, effectively protecting them*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 2007.

2. El contexto de las políticas del consumidor

4. Aun cuando los objetivos de las políticas económicas pueden expresarse en términos de “promover el crecimiento” o “reducir la inflación”, en última instancia están dirigidos a la inquietud de mejorar el bienestar de las personas, y una forma (tal vez la forma más importante) es a través de mejorar su bienestar como consumidores.²

5. El bienestar de las personas es influido por muchos factores que están sujetos a las políticas públicas. De interés particular para esta sesión se encuentran las políticas que se relacionan con el bienestar que las personas disfrutan al hacer sus operaciones en el mercado.

6. En este sentido, un requisito esencial es que las personas tengan acceso a un mercado que funcione adecuadamente, en donde los consumidores y los proveedores puedan negociar equitativamente y de buena fe.

7. Un mercado que opera adecuadamente brinda a los consumidores una variedad de bienes y servicios, y los productos son asequibles, seguros y confiables. Cuando es posible, las empresas compiten enérgicamente por atraer a los consumidores a través de la competencia de precios y de productos. Con el tiempo, los consumidores disfrutan los beneficios continuos de la productividad y de las ganancias tecnológicas, en términos de reducciones de precios, mejoras a la calidad e innovaciones en los productos.

8. Aun cuando es posible, hablando en términos teóricos, que dichos mercados emerjan sin intervención, los mercados que operan adecuadamente rara vez surgen sin haber sido conformados en alguna forma por las políticas públicas. En este aspecto, el fundamento más básico de las políticas públicas son las políticas de competencia.

² Existe una sólida manifestación al respecto: “De hecho, prácticamente todas las políticas económicas están dirigidas en última instancia a mejorar el bienestar de los consumidores”. De la introducción del Informe Preliminar de la Comisión Australiana de Productividad, *Review of Australia's Consumer Policy Network*, Comisión de Productividad, Australia, 2007, página 4.

3. Políticas de competencia

9. Las políticas de competencia se relacionan principalmente con la estructura del lado de la oferta de los mercados, garantizando que no existan barreras innecesarias a la entrada, que la concentración del mercado no conduzca hacia la pérdida económica o a transferencias excesivas de consumidores a productores, y que existan sanciones legales efectivas en contra del fraude, la conducta engañosa y la colusión entre los proveedores. Cuando los mercados presentan estas características, se puede decir que se encuentran *estructuralmente sanos*, en la medida en que se ajustan al modelo del mercado competitivo de los economistas.

10. Cuando la monopolización es inevitable, como en el caso del *monopolio natural* (donde un mercado puede sostener eficientemente a un único proveedor), los gobiernos regulan el comportamiento de las empresas para garantizar que los resultados de los mercados sean tan cercanos a aquellos que tendrían lugar en un mercado competitivo. De esa manera, aun un mercado con un proveedor monopolístico puede estar estructuralmente sano, siempre que esté bien regulado.

11. En general, las políticas de competencia operan a través del mecanismo de la ley de competencia (por ejemplo, la ley antimonopolio), sustentada por las capacidades de ejecución que tiene un regulador de la competencia con buenos recursos.

12. Un aspecto importante de las políticas de competencia, congruente con las teorías económicas sobre la competencia, es garantizar que los consumidores tengan la información adecuada disponible a fin de tomar decisiones que optimicen al máximo su bienestar. De acuerdo con la naturaleza de los mercados, los proveedores cuentan con mayor información que los consumidores, y por lo tanto las medidas que garanticen que los consumidores tengan acceso a la información pertinente sobre el precio y la calidad serán un aspecto vital de las políticas de competencia.

13. Con su base filosófica sustentada en la teoría del mercado competitivo de los economistas, una suposición importante de las políticas de competencia es que, en términos agregados, por lo menos, el comportamiento de los consumidores es “racional”. Es decir, dada la información adecuada en un mercado estructuralmente sano, los consumidores tomarán decisiones sensatas. En el contexto de la economía y de las políticas económicas, la “racionalidad” tiene un significado específico, técnico, el cual resumido en un texto de economía, es:

...que las personas sopesen los costos y beneficios de cada posibilidad. Esta suposición se basa en la expectativa de que los individuos y las empresas actuarán en forma congruente, con una idea razonablemente bien definida sobre lo que les gusta y sobre sus objetivos, y con una comprensión razonable sobre la manera de lograr estos objetivos.³

14. Aun cuando las políticas de competencia en general dependan de la teoría de los mercados competitivos y sus beneficios para los consumidores racionales, los gobiernos de los países miembros siempre han contado con políticas de mercado que, de hecho, reconocen los límites de un mercado puramente competitivo. (Estos límites se bosquejan a continuación, con el título “racionalidad y sus límites”). En particular, por lo general los gobiernos se preocupan sobre el bienestar de consumidores vulnerables y en desventaja, y existen muchas políticas, como periodos de cancelación y restricciones sobre ciertas prácticas del mercado, que no necesariamente son consistentes con las fórmulas de las políticas de competencia.

15. Una pregunta que surge entre los gobiernos miembros es si estas políticas se pueden integrar coherentemente bajo el título de “políticas del consumidor”. ¿Las políticas del consumidor son políticas generales que absorben a las políticas de competencia, o las políticas del consumidor y las políticas de competencia sirven a distintos fines (y potencialmente contradictorios)? ¿Las personas encargadas de formular las políticas han comprendido las estructuras competitivas como un fin en sí mismo de las políticas, ajeno al fin ulterior de contribuir al bienestar del consumidor?

16. Estas preguntas no se responden fácilmente, pero el propósito de este foro es presentar estos temas a fin de hacer avances hacia políticas del consumidor más eficientes y efectivas, tomando en cuenta las teorías y las pruebas del comportamiento de los consumidores en los mercados, así como los recientes avances en los mercados, que requieren ser considerados por las políticas.

³ Joseph Stiglitz, *Economics*, Stanford University Press, 1993 páginas 28-29. Una descripción más formal es expresar los axiomas de la racionalidad en los términos que las preferencias de los consumidores son completas, reflexivas y transitivas.

4. La racionalidad y sus límites

4.1 El significado de “racionalidad”

17. A fin de ampliar los supuestos de racionalidad descritos con anterioridad, el modelo económico de la competencia se basa en la idea de un comportamiento “racional” de parte de proveedores y consumidores. Para efectos de modelar los resultados del mercado, se asume que las personas que se encargan de tomar las decisiones en los mercados (proveedores y consumidores) persiguen sus propios intereses. Abordan los mercados con sus necesidades y preferencias determinadas de antemano, realizan una investigación cuidadosa de todas las alternativas, sopesan los costos y beneficios de estas alternativas, y toman decisiones que optimizan al máximo su bienestar.⁴

18. Lo anterior no sugiere que cada consumidor exhiba el comportamiento racional de acuerdo con la definición. Existen desviaciones individuales de la racionalidad, pero estas desviaciones se distribuyen alrededor de cierta media racional.

4.2 Racionalidad acotada

19. Como una mejora de este modelo, se reconoce que las personas que toman las decisiones no realizan una investigación y evaluación exhaustiva de todas las alternativas. La teoría de la “racionalidad acotada” sugiere que las personas que toman las decisiones trucan su comportamiento de la búsqueda. Posiblemente sea difícil obtener información, y procesar la información implica una labor computacional. Es bastante racional, hablando en términos más generales, que un consumidor deje de investigar cuando los costos de la investigación superen los beneficios que resultan de dicha investigación.⁵

20. La investigación empírica, como la realizada por Colin Camerer, no tiende únicamente a respaldar la teoría de la racionalidad acotada; también concluye que las preferencias no necesariamente son estables y bien definidas.⁶ En térmi-

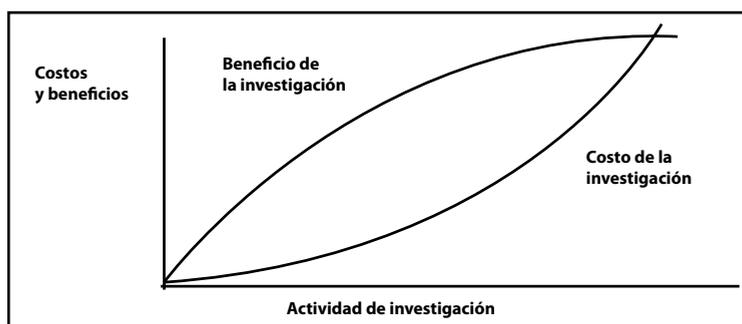
⁴ Esta interpretación es de Milton Friedman, *A Theory of the consumption function* (Princeton University Press, NJ 1957).

⁵ La “racionalidad limitada” es un fenómeno general en la toma de decisiones, expresada originalmente por Herbert Simon en *Models of Man* (Wiley, New York 1957).

⁶ Colin Camerer, “Bounded Rationality in Individual Decision Making”, *Experimental Economics*, 1 1998, páginas 163-183.

nos coloquiales, las preferencias de los consumidores cambian continuamente en la medida en que participan en el mercado, este es un hecho bien conocido para los comerciantes, cuando anuncian publicidad que cambia de la función de informar a la función de persuadir; un punto que enfatizó el Profesor Koichi Hamada en la mesa redonda de 2005 de la OCDE.

Figura 1. Modelo de investigación de la racionalidad acotada



5. Problemas de información en los mercados

21. La estructura competitiva es necesaria, pero no suficiente, para garantizar el bienestar de los consumidores. El mercado funciona mejor, con una necesidad mínima de intervención de las políticas, cuando existe un fácil intercambio de información entre proveedores y consumidores, y cuando los consumidores pueden aprender rápidamente y ajustar sus prácticas en el mercado, a fin de aprovechar al máximo las oportunidades disponibles.

22. La teoría de la racionalidad acotada reconoce que es costoso obtener y procesar la información. Esto es una desviación de la teoría pura de los mercados competitivos, y tiene cabida en las políticas públicas de acuerdo con los diferentes requisitos para que las empresas divulguen la información y utilicen ciertas formas estandarizadas de divulgación en situaciones donde las empresas pudieran tener incentivos para ocultar información de los consumidores. En la mesa redonda de 2006, el Profesor Moriki Hosoe describió las situaciones en las que las empresas habrían tenido, y no habrían tenido, incentivos para divulgar la información; existen muchas situaciones en las cuales las empresas

que divulgan la información habrían experimentado de hecho una desventaja competitiva.⁷ Por ejemplo, el proveedor de agua embotellada que señala que su agua no es mejor que el agua de la llave de la municipalidad perdería ventas con los competidores que no divulgaron la misma información sobre su agua. (En algunas situaciones, como en los mercados de seguros, es posible que los consumidores tengan incentivos para ocultar información de los proveedores).

23. Existe una clase de bienes (y servicios) conocidos como *bienes de experimentación*, sobre los cuales los consumidores no pueden juzgar la calidad antes de la compra. Esto da lugar al potencial de perjuicio en circunstancias donde la calidad difiere de aquella que el consumidor había esperado. Si el precio de compra es bajo, y las consecuencias de la baja calidad tienen poca importancia, los consumidores podrán corregir sus compras posteriormente. En otras situaciones donde el precio es alto (por ejemplo, bienes inmuebles) o las consecuencias de la baja calidad son considerables (por ejemplo, refacciones automotrices), el perjuicio puede llegar a ser importante.

24. Los bienes de experimentación también pueden impedir la operación eficiente del mercado mediante lo que se conoce como el problema de los *productos defectuosos*.⁸ Cuando los consumidores no pueden determinar la calidad, la probabilidad de recibir una baja calidad se refleja en el precio de mercado. A medida que el precio baja, es posible que los vendedores de alta calidad que experimentan dificultades para transmitir información creíble sobre la calidad abandonen el mercado, perpetuando posiblemente un ciclo de baja calidad y precios, hasta que únicamente queden los productos de baja calidad. Las respuestas del mercado, como las garantías, que permiten a los proveedores dar pruebas de la calidad a los consumidores, pueden compensar este proceso, en todo o en parte.

25. A otra clase de bienes se les conoce como *bienes de confianza*. Puede que no sea posible verificar la calidad de los bienes de confianza aun después de la compra, lo cual se puede deber a que los consumidores no tienen las habilidades

⁷ David Laibson, “The curse of education”, presentación ante la Conferencia sobre Economía del Comportamiento, en abril de 2007, de la Comisión Federal de Comercio de los EE.UU.

⁸ George Akerlof, G. “The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, *Quarterly Journal of Economics*, vol 84, páginas 488-500 1970.

para evaluar las consecuencias en contra de un estándar evidente. Esto se aplica en mercados tales como servicios legales, asesoría financiera y servicios médicos. También puede deberse a que algunas de las características del producto son difíciles de verificar; por ejemplo, tal vez sea imposible determinar si un producto alimenticio es orgánico.

26. Establecer la calidad puede complicarse aún más cuando los problemas toman algún tiempo para aparecer, particularmente en el caso de ahorros para el retiro y productos de seguros.

27. Por su propia naturaleza, los problemas de los bienes de confianza no se pueden controlar fácilmente sólo proporcionando información, debido a que la información en sí misma no es muy útil, a menos que provenga de una fuente confiable. Las intervenciones de la política tienen que abordar no únicamente el hecho de garantizar que la información sea precisa, sino que también sea creíble para los consumidores.

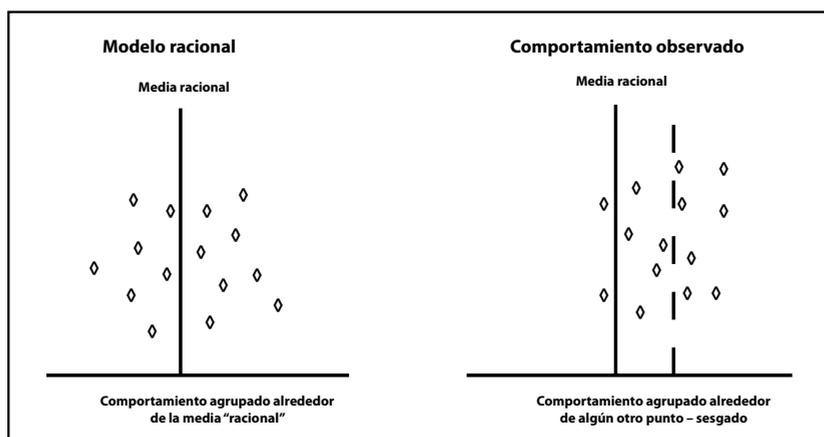
6. Economía del comportamiento y economía experimental

28. El modelo “racional” de la elección de los consumidores, incluyendo el modelo de la “racionalidad acotada”, está basado en una serie de suposiciones sobre el comportamiento que, en un nivel macro, en general son congruentes con el comportamiento observado. Por lo general, los economistas pueden predecir la reacción de los consumidores a eventos tales como una reducción en los impuestos o a un cambio en el precio de los artículos, pero en situaciones específicas del mercado se han observado desviaciones importantes del comportamiento “racional”.

29. La disciplina empírica de *la economía del comportamiento* amplía la base de conocimiento de la economía con ideas logradas de estudios reales del comportamiento de los consumidores. Al depender en gran medida de estudios psicológicos, de simulaciones de laboratorio y de mercados reales, la economía del comportamiento profundiza sobre las formas en que las personas toman de hecho sus decisiones. Parte de esta investigación, realizada en condiciones de laboratorio estrictamente controladas, se le conoce como *economía experimental*, y con frecuencia plantea cuestiones sobre la aplicabilidad de la economía experimental a situaciones de la vida real. Sin embargo, existe un creciente corpus de investigación en los mercados reales que confirma en general los resultados de los estudios de laboratorio. En los mercados financieros, en particular, existe una serie de teorías bien

establecidas y aplicadas en la disciplina subsidiaria conocida como *finanzas del comportamiento*, que explica la razón por la cual los inversionistas están sujetos a ciertos prejuicios al tomar sus decisiones, tal como conservar acciones que no elegirían comprar si no las tuvieran ya (conocido como el *efecto de la dotación*).

30. Con frecuencia, las investigaciones del comportamiento encuentran desviaciones sistemáticas de la racionalidad en la toma de decisiones. Más que desviaciones al azar, éstas son prejuicios de lo que predice el modelo racional.



31. En algunos casos, los efectos de estas desviaciones son triviales, pero en muchos otros estos sesgos han tenido costosas consecuencias.

32. Colin Camerer y George Lowenstein proporcionan una fuente para consultar el trabajo detallado sobre las conclusiones de la economía del comportamiento.⁹ Existen aun varias clasificaciones y diferencias en la terminología del campo de la economía del comportamiento. En esta breve nota de antecedentes, se utiliza la amplia clasificación desarrollada por Douglas Bernheim y Antonio Rangel.¹⁰ Su clasificación se describe a continuación:

⁹ Colin Camerer y George Lowenstein, "Behavioral Economics: Past, Present, Future", en el trabajo de Colin Camerer, George Lowenstein, Matthew Rabin (Eds), *Advances in Behavioral Economics* (Russell Sage, NY, 2002).

¹⁰ B. Douglas Bernheim y Antonio Rangel, "Behavioral public economics: welfare and Policy analysis with non-standard decision makers. National Bureau of Economic Research Working Paper 11518, 2005, <http://www.nber.org/papers/w11518>

- *Las personas apelan a la heurística y a reglas generales al tomar decisiones.* Hacen juicios sesgados de probabilidad y con frecuencia están demasiado seguras de sí mismas. Las personas tienden a aferrarse a lo que pareciera ser información irrelevante o al statu quo, y tienen aversión a la pérdida. Las personas no entienden la probabilidad o el riesgo. En general, no optimizan al máximo su bienestar (“utilidad esperada”, en términos de los economistas).
- *El autocontrol incompleto hace referencia a personas que toman decisiones en conflicto con sus intereses a largo plazo.* Los problemas de autocontrol (debilidad de carácter) pueden llevar hacia el comportamiento adictivo, a ahorrar menos de lo debido o a la desidia. En contraposición al punto de vista económico convencional de que la opción siempre es provechosa, restringir la elección puede ser mejor para una persona que tenga una voluntad acotada. La mayoría de las personas “eligen” restricciones sobre sus opciones, como en el caso de ciertas sustancias adictivas, y las investigaciones del comportamiento sugieren que cuando las personas se ven sobrecargadas con opciones, no hacen ninguna elección.
- *La falta de interés personal hace referencia a la idea de que las preferencias tienen una dimensión social.* Las personas se preocupan, o fingen preocuparse, por el bienestar de otras personas. También son recíprocas: se preocupan de ser tratadas equitativamente y desean tratar a otras personas equitativamente, si esas otras personas se comportan equitativamente. En consecuencia, los agentes son más amables y (cuando no son tratados con justicia) más rencorosos que lo que postula la teoría económica dominante.

33. Las implicaciones para las políticas del consumidor son importantes. Si los consumidores, en sus operaciones en el mercado, se desvían consistentemente del comportamiento “racional”, entonces es posible que las políticas públicas, como las políticas de competencia, que se basan en suposiciones racionales, no ofrezcan los resultados óptimos para el bienestar del consumidor.

34. Por consiguiente, una de las conclusiones de las dos mesas redondas fue que las intervenciones en los mercados deben tomar en cuenta el comportamiento del consumidor. En las investigaciones del comportamiento se descubrió que el suministro de información es útil, pero aun los consumidores bien informados pueden estar sujetos a sesgos costosos que los alejan sistemáticamente de las decisiones

que mejoren el bienestar. Por tanto, cuando sea posible, las intervenciones en el mercado deben favorecer, más que oponerse, a los sesgos del comportamiento.

7. Desarrollos del mercado

35. No hay duda de que la ampliación de la competencia en los países de la OCDE se ha relacionado con considerables beneficios para los consumidores, en términos de precios, calidad, innovación y opciones. Aun cuando sea difícil esclarecer los factores causales de la competencia, como el cambio tecnológico, debido a que están estrechamente interrelacionados, no hay duda de que la competencia desempeña un papel importante al otorgar estos beneficios.

36. Además de las políticas nacionales de competencia, muchos de los avances ayudan a comprender el potencial de los mercados competitivos. Las reducciones en las barreras al comercio y el desarrollo en la economía del transporte brindan a los consumidores el acceso a mercados más amplios y, con frecuencia, globales. Para muchos productos, la Internet ha reducido enormemente el costo que los consumidores pagaban por obtener información sobre precios y calidad.

37. Sin embargo, al mismo tiempo, existen algunos costos de compensación, así como complicaciones para los consumidores. Estos avances incluyen:

- *Un cambio en la asignación del presupuesto del consumidor de bienes hacia servicios.* Esta ha sido una de las consecuencias inevitables del aumento en la prosperidad y de los precios descendentes de los bienes manufacturados. Muchos servicios, por su misma naturaleza, se brindan en forma personalizada (por ejemplo, reparaciones caseras) y, por lo tanto, no permiten hacer comparaciones en la compra.
- *Operaciones más allá del ámbito de la protección nacional al consumidor.* Los bajos costos de viajar y la Internet han permitido que los consumidores hagan transacciones directas con proveedores extranjeros. Éstos pueden llegar a ser considerables, como la compra de bienes raíces para el retiro en países extranjeros.
- *Discriminación de precios.* La teoría del mercado competitivo sostiene la suposición de que las fuerzas del mercado determinarán el precio (equivalente al costo marginal de producción) que se cobra a todos los consu-

midores. En las industrias que tienen costos fijos altos y costos variables bajos (por ejemplo, las líneas aéreas, los servicios públicos de energía) es inevitable cierto nivel de discriminación de precios. En algunas industrias proveedoras, utilizando sofisticadas técnicas de comercialización, pueden aprender acerca de la disposición individual de los consumidores para efectuar el pago, y lo cobran en consecuencia. La pregunta de si la discriminación de precios perjudica a los consumidores no puede ser fácilmente respondida porque, en un mercado competitivo, la discriminación de precios implica por lo general subsidios entre los consumidores. Los consumidores que disfrutan de boletos de avión de promoción a precios prácticamente al nivel del costo marginal disfrutan del subsidio cruzado de los pasajeros que pagan el costo total de los boletos de avión. Los consumidores disciplinados que pagan mensualmente el saldo de sus tarjetas de crédito y al mismo tiempo obtienen el beneficio del crédito libre de intereses hasta por dos meses, disfrutan del subsidio cruzado de aquellos que acumulan la deuda. Las opiniones sobre si estas transferencias respaldan o violan los principios de igualdad dependen, en parte, de si consideramos a los consumidores que pagan precios más altos como desfavorecidos o vulnerables.

- *Las complicaciones de la competencia.* Como resultado de la liberalización del mercado, los consumidores han ampliado sus oportunidades para participar en las actividades del mercado. Por ejemplo, antes no tenían la facultad de decidir sobre su servicio de energía eléctrica, ahora cuentan con una gama de opciones. Al mismo tiempo, su “presupuesto” de tiempo de compra no ha aumentado necesariamente, así que tienen la difícil tarea de asignar los costos de su investigación entre los diferentes mercados. En algunos casos, como telecomunicaciones o productos en paquete, es muy difícil comparar los precios, y los productores pueden explotar este hecho al crear una situación de “monopolio de la confusión”. En las mesas redondas de 2005 y 2006, hubo presentaciones sobre las dificultades que experimentan los consumidores en los mercados de servicios públicos. En muchas circunstancias, un cambio de proveedores representaba un cambio hacia paquetes con costos más altos.

8. Implicaciones para las políticas del consumidor

38. Todos estos avances, de acuerdo con la forma en que entendemos el comportamiento del consumidor y el mercado mismo, señalan la necesidad de revisar las políticas del consumidor.

39. El modelo, que ha avanzado con el tiempo, es contar con sólidos instrumentos generales de competencia, con intervenciones específicas en mercados particulares donde existan problemas de información potenciales o actuales. Existen otros apoyos, como la protección para consumidores con desventaja o vulnerables, mecanismos de quejas y resarcimiento, así como intervenciones y periodos de cancelación. En general, estas intervenciones son anteriores a la articulación de la disciplina específica de la economía del comportamiento, pero con frecuencia son congruentes con las conclusiones del comportamiento. Por ejemplo, los periodos de cancelación ayudan a superar los problemas de auto-control de los consumidores, así como los sesgos de exceso de confianza.

40. Dicho modelo continúa siendo importante, pero tiene sus límites. Sus dos deficiencias principales son:

- Que tiende a considerar a los consumidores como impulsores pasivos del mercado, más que activos;
- Tiende a separar las políticas de competencia de las demás políticas del consumidor.

8.1 Los consumidores como impulsores del mercado

41. “Nunca ha sido mayor nuestra necesidad de consumidores seguros de sí mismos que impulsen nuestras economías” es la forma en que la Unión Europea expresa la necesidad de que los consumidores representen un sólido papel en los mercados.¹¹

42. Los consumidores que conocen la forma en que debe operar el mercado competitivo y que demuestran confianza al hacer valer sus derechos son capaces de hacer frente a las complejidades del mercado. Si están escépticos sobre las afirmaciones extravagantes de los comerciantes, en muchas situaciones, su comportamiento en sí mismo ayudará a que el mercado ofrezca mejores resultados para todos. Si son hábiles en la negociación, serán capaces de tratar con el comportamiento estratégico de los proveedores, particularmente en mercados en los que existe flexibilidad en los precios. Si rechazan a los proveedores que utilizan una tarificación confusa, a la larga alentarán a las empresas a que ofrezcan una tarificación más transparente.

¹¹ Estrategia de Políticas del Consumidor de la Unión Europea (UE) 2007 (*Op. cit.*)

43. Lo anterior no sugiere que los mecanismos tradicionales de protección, como los mecanismos de resarcimiento, sean anticuados. Pero su función principal puede ser más una protección a fin de fortalecer el poder de negociación de los consumidores en los mercados, que la compensación por alguna falla en el mercado.

44. Los consumidores seguros de sí mismos e informados no cumplen únicamente una función de protección; también estimulan la eficiencia y la innovación. A su vez, la innovación significa que los mercados son dinámicos. Surgen nuevos problemas, mientras que otros problemas son eliminados por las empresas innovadoras. Los consumidores, si están suficientemente seguros e informados, pueden ser más ágiles en los mercados dinámicos que los reguladores públicos.

45. Pero en muchas situaciones, continuará el perjuicio a los consumidores. La investigación sobre el comportamiento muestra, por ejemplo, que las desviaciones de la racionalidad se encuentran tanto en personas con alto nivel educativo como en las que tienen un bajo nivel educativo, e igualmente en personas con alta y baja inteligencia medida. Este fue un sólido señalamiento del profesor Eldar Shafir en la mesa redonda de 2005.¹² Es posible que la educación al consumidor en mercados específicos rinda beneficios efímeros antes de que los consumidores regresen a sus antiguas prácticas.¹³ Algunos sesgos, como aquellos derivados de la aversión al riesgo y de no comprender la probabilidad, están profundamente arraigados, y su resultado es que los consumidores sistemáticamente asignan sus desembolsos en los seguros, con excesos de cobertura por riesgos menores.¹⁴ Y es poco realista esperar que todos los consumidores estén seguros de sí mismos y que

¹² El estudio al que Shafir se estaba refiriendo es: Marianne Bertrand, Dean S. Karlan, Sendhil Mullainathan, Eldar Shafir, Jonathan Zinman, "What's psychology worth?: A field experiment in the consumer credit market", Economic Growth Center, Yale University, 2005, <http://ssrn.com/abstract=770389>. También: Shane Frederick, "Cognitive Reflection and Decision Making", *Journal of Economic Perspectives*, Volumen 19, Número 4, otoño de 2005, páginas 25-42.

¹³ Sumit Agarwal, John C. Driscoll, Xavier Gabaix y David Laibson, "Stimulus and Response: The Path from Naivete to Sophistication in the Credit Card Market", 20 de agosto de 2006. <http://www.eui.eu/FinConsEU/ResearchActivities/BehavioralApproachesMay2007/Driscoll.pdf>, presentado ante la Conferencia sobre Economía del Comportamiento, en abril de 2007, de la Comisión Federal de Comercio de los EE.UU.

¹⁴ Justin Sydnor, "Abundant Aversion to Moderate Risk: Evidence from Homeowners Insurance", <http://wsomefaculty.case.edu/sydnor/deductibles.pdf>, presentado ante la Conferencia sobre Economía del Comportamiento, en abril de 2007, de la Comisión Federal de Comercio de los EE.UU.

sean asertivos; siempre habrá una minoría a la que le falten estas habilidades, y continuarán siendo particularmente vulnerables en aquellos mercados en que los proveedores pueden discriminar entre consumidores.

8.2 *Integración de las políticas*

46. Como se sugirió anteriormente en esta nota, existe la tendencia a percibir a las políticas de competencia y a las políticas del consumidor como políticas separadas, tal vez aun hasta antagonistas.

47. El Comité de Políticas del Consumidor está trabajando sobre la forma de lograr un enfoque único e integrado hacia las políticas del consumidor, misma que implica un enfoque ortodoxo de la relación costo-beneficio en las intervenciones para obtener beneficios para el consumidor cuando existe un grado de falla en el mercado derivado de problemas de información o de comportamiento.

48. Aun cuando un enfoque costo-beneficio parezca conceptualmente simple, es difícil de comprender, ya que requiere estimados del perjuicio al consumidor debido a fallas en el mercado y a los costos de la intervención. Con frecuencia, estos estimados no podrán ser cuantificados, pero el enfoque de costo-beneficio aún requiere identificar los beneficios y costos, aun cuando no sean cuantificados.

49. Al principio, el encargado de formular las políticas deberá formarse un juicio sobre si es probable que las fuerzas del mercado resuelvan el problema a tiempo, estando consciente de la posibilidad de que el consumidor puede experimentar un perjuicio importante hasta que sea resuelto.

50. El perjuicio al consumidor no siempre se puede detectar fácilmente. Es posible que los consumidores cuyas expectativas del mercado no sean altas, o que tengan poca confianza en las autoridades regulatorias, no expresen sus quejas. En los países que se mueven desde la planeación central hacia las estructuras del mercado, posiblemente los consumidores no tengan mucha idea de la forma en que opera el mercado y, por lo tanto, que tengan bajas expectativas de los potenciales beneficios de los mercados. Cuando los consumidores se alejan de los mercados debido a desconfianza o confusión, o cuando son impulsados a comprar bienes de baja calidad debido a un problema de “productos defectuosos”, entonces surgen los costos de oportunidad o “pérdida de peso muerto”, en términos de los economistas.

51. La economía del comportamiento identifica una amplia clase de problemas cuando los consumidores toman decisiones en las que no consideran sus intereses a largo plazo. Estas pudieran derivarse de una falla en la autodisciplina (como en casos de adicción, o el compromiso de una deuda de alto costo) o a una falla en el conocimiento, cuando los consumidores no tienen la sofisticación para tomar decisiones prudentes en el mercado correspondiente (como en los casos, por ejemplo, donde los acreditados no ven más allá de las “tasas de promoción” en los préstamos, o no entienden los términos contractuales).

52. En algunos casos, la educación en un mercado específico ayudará a que los consumidores poco sofisticados tomen mejores decisiones, pero los problemas de autocontrol no se pueden tratar con soluciones simples. Los periodos de cancelación pueden ayudar a que los consumidores impulsivos reconsideren su compra, pero imponen costos sobre los negocios que son transferidos luego a otros consumidores.

53. Colin Camerer y sus colegas han propuesto el principio del *paternalismo asimétrico* para guiar las intervenciones de las políticas públicas. Dicha intervención es importante no únicamente cuando tiene lugar una falla derivada de los sesgos del comportamiento, sino, en forma más general, cuando la falla se deriva de deficiencias en la información. Ellos concluyen:

Una regulación es asimétricamente paternalista si crea grandes beneficios para aquellos que cometen errores, mientras imponen poco o nulo daño sobre aquellos que son totalmente racionales. Dichas regulaciones son relativamente inofensivas para aquellos que toman decisiones responsables de acuerdo con lo más conveniente para ellos, y al mismo tiempo son favorables para aquellos que hacen elecciones menos que óptimas”.¹⁵

54. Sin embargo, si dichos costos netos son considerables, entonces el encargado de formular la política se enfrenta a difíciles preguntas normativas: ¿En qué medida se deben imponer costos sobre todos, con el fin de beneficiar a

¹⁵ Colin Camerer, Samuel Issacharoff, George Loewenstein, Ted O’Donoghue y Matthew Rabin “Regulation for conservatives: Behavioral economics and the case of ‘asymmetric paternalism’” University of Pennsylvania Law Review (Vol. 151, páginas 1211 – 1254, 2003).

unos cuantos, particularmente si a aquellos para quienes se ha diseñado la intervención a fin de protegerlos les falta autocontrol o racionalidad? ¿Debe ser recompensadas y privilegiadas la autodisciplina y la racionalidad? ¿O se deben sopesar las necesidades de los consumidores con desventaja y vulnerabilidad, aun si dicha vulnerabilidad y dichas carencias son resultado, en parte, por lo menos, de las propias elecciones deficientes de las personas?

55. Es fácil descartar cualquier intervención costosa como “paternalista” pero, ello, en sí mismo, no representa una crítica. Thomas Schelling señala que, individual y colectivamente (a través de nuestros gobiernos), nos obligamos a restringir nuestra elección de tomar decisiones que no sean lo más conveniente para nuestros intereses a largo plazo.^{16,17} En lo individual, es posible que nos inscribamos en un club de ahorros que haga deducciones a nuestra nómina, que paguemos de antemano la afiliación al gimnasio (esperando que las sesiones “gratuitas” de gimnasia superen nuestra falta de carácter cuando llegue el tiempo de hacer ejercicio). Colectivamente, aceptamos que nuestro gobierno nos exija aportar obligatoriamente a nuestros ahorros para el retiro, que restrinja nuestras opciones de consumir ciertas sustancias adictivas y que imponga considerables sanciones si no utilizamos el cinturón de seguridad. Todas estas intervenciones pueden clasificarse como “paternalistas”, pero en general son bien aceptadas.

56. De hecho, en muchos casos las políticas de competencia han tenido que ser impuestas obligatoriamente a personas que desconfiaban en ese momento, particularmente respecto de la privatización de los servicios públicos. Estas intervenciones pueden ser descritas como “paternalistas”, pero pocos economistas o encargados de formular las políticas dirían que, por consiguiente, no debieron haber tenido lugar.

¹⁶ Thomas Schelling *Micromotives and macrobehavior* (W W Norton 1978) y *Choice and consequence: Perspectives of an errant economist* (Harvard 1984).

¹⁷ Thomas Schelling “The Intimate Contest of Self-Command” Capítulo 3 en la obra de Thomas Schelling *Choice and Consequence: Perspectives of an errant economist* Harvard University Press 1984.

8.3 *Imparcialidad en las operaciones del mercado*

57. Una de las sólidas conclusiones de la economía del comportamiento es que las operaciones del mercado deben ser, y parecer, imparciales. Las personas otorgan un alto valor a la imparcialidad como un fin en sí mismo. Esto ha sido reconocido desde hace tiempo en los mercados laborales, y las investigaciones en la economía del comportamiento y la teoría de juegos confirman su importancia en otras operaciones.¹⁸

58. Para el encargado de formular las políticas, esto significa que las intervenciones deben ser claramente entendidas. Si se perciben como injustas, ya sea para los consumidores o productores, no serán fácilmente aceptadas. A las personas no les interesan los resultados para sí mismos, sino también para otros. Por tanto, cualquier intervención de las políticas (o la no intervención) que pareciera aumentar la desigualdad, aun si no existieran perdedores específicos, será recibida con cierto grado de resistencia.

59. Desde un punto de vista macro, existe un mensaje importante no únicamente para los reguladores sino para los gobiernos en general. Si la liberalización del mercado, incluyendo las políticas de competencia, no son percibidas como justas y no parecen generar beneficios para todos, encontrarán resistencia.

¹⁸ Para un comprensivo tratamiento sobre inequidad en transacciones, consulte el trabajo de Colin Camerer, *Behavioral game theory: Experiments in strategic interaction* (Russell Sage 2003).

**Racionalidad económica
de las políticas de competencia
y del consumidor:
labor continua del Comité
de Políticas del Consumidor de la OCDE**

Louise Sylvan

Vicepresidenta de la Comisión Australiana
de la Competencia y Asuntos del Consumidor

1. El proyecto sobre la Racionalidad Económica para las Políticas del Consumidor del Comité de Políticas del Consumidor (CCP, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), surgió del deseo de mejorar y clarificar el sustento económico del trabajo en materia de políticas del consumidor, cuyos fundamentos han tendido a provenir, principalmente, del marco legal que se centra sobre los derechos del consumidor. Este trabajo complementa dicho marco.

2. El objeto del *toolkit** es motivar al Comité de Políticas del Consumidor a desarrollar conceptos y principios unificadores para compartir el entendimiento derivado de la investigación de diferentes agencias sobre los consumidores en los mercados y, además, compartir nuestros análisis y evaluaciones en forma más general a fin de construir una mejor práctica a nivel mundial. El título del toolkit es un importante indicador de ello: *Proteger y facultar al consumidor: Construyendo un toolkit para los encargados de formular las políticas*. El título utiliza la voz activa de construir un toolkit que evoluciona en la medida en que los diferentes elementos de nuestro entendimiento y prácticas mejoran con respecto del toolkit.

3. La esencia del concepto del toolkit es la idea de que los consumidores no únicamente se benefician de la competencia, sino que la impulsan (independientemente de que estén en posibilidad de hacerlo bien o no) y constituye una cuestión importante. Es relevante no solamente respecto de las consecuencias para los consumidores; en última instancia, es importante para el espíritu competitivo de las empresas y, en forma más general, es un elemento que contribuye a la productividad de una nación.

4. La actual Estrategia de las Políticas del Consumidor de la Unión Europea (UE) señala este concepto en forma sucinta: “Los consumidores seguros de sí mismos, informados y facultados para tomar decisiones son el motor del cambio económico, ya que sus elecciones impulsan la innovación y la eficiencia”.¹

* *Nota del editor*. Conjunto de herramientas que determina una metodología general para desarrollar y/o evaluar políticas públicas.

¹ Estrategia de Política del Consumidor 2007-2013 *Empowering consumers, enhancing their welfare, effectively protecting them*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 2007.

5. El toolkit fácilmente se podría haber llamado “Haciendo que los mercados funcionen en favor de los consumidores”, debido a que ese es precisamente el objetivo y, desde luego, dado al punto de encuentro entre la labor de las agencias que establecen políticas de competencia y políticas del consumidor; hacer que los mercados funcionen también es tarea de la política de competencia. Observo que una de nuestras organizaciones colegas ya se encuentra evidentemente en ese espacio; el lema de la página inicial del sitio en línea de la Oficina de Comercio Justo (*Office of Fair Trading*) del Reino Unido es “Haciendo que los mercados funcionen *en favor de los consumidores*” (“*Making Markets Work for consumers*”).

6. El énfasis y la atención del CCP en el toolkit no estarán en la rivalidad firme y la estructura competitiva, sino en explorar la mejor forma de identificar, medir y evaluar los resultados de los consumidores en el mercado. Pero se reconoce que tanto las agencias de competencia como de protección al consumidor ponen sus ojos en la misma moneda (el mercado) y que la interrelación es importante, debido a que las agencias analizan los diferentes aspectos de una entidad dinámica. Al evaluar un problema sobre consumidores en el mercado, la política del consumidor necesita tener presente que las soluciones pueden ser de competencia y el mismo principio se aplica también a la inversa.

1. Economía del comportamiento*

7. En la primera mesa redonda que el Comité de Políticas del Consumidor celebró en 2006 a fin de considerar la economía desde el lado de la demanda (y que es el nombre inicial del proyecto), se invitó a los oradores a que presentaran elementos de investigación sobre la economía del comportamiento; debido a

* *Nota del editor.* Se propone formular modelos teóricos del comportamiento humano teniendo en cuenta la investigación empírica, psicológica, sociológica, antropológica, etc. Es decir, se trata de una corriente de investigación en gran parte teórica, pero que se toma en serio la investigación de las otras ciencias sociales. Se centra en desarrollar modelos teóricos que sean consistentes con aspectos realistas de la toma de decisiones de los humanos, como la racionalidad acotada y las motivaciones no egoístas. Como resultado, la mayor parte de la investigación de este tipo se basa en la comparación cuidadosa entre predicciones teóricas y el verdadero comportamiento de los individuos en contextos económicos. Tal como se ha dicho en alguna ocasión, se trata de entender a la gente “normal”. Brandts, Jordi. “La economía experimental y la economía del comportamiento”. Preparado para: *Filosofía y Economía: Una Mirada Metodológica*. Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, junio, 2007. www.iae-csic.uab.es

que el material era nuevo para la mayoría de las naciones miembro, el Comité de Políticas del Consumidor sostuvo una segunda mesa redonda a fin de analizar otros aspectos.² Las ideas centrales del trabajo publicado sobre la economía del comportamiento desafiaban el pensamiento establecido, y aún continúan haciéndolo; sin embargo, después de analizar esta literatura durante los últimos dos años, la mayor parte de los participantes en el proyecto del toolkit considera que esta disciplina tiene ideas importantes para las políticas del consumidor; la conferencia del profesor Camerer el día de hoy es un muy buen indicador de algunas de estas consideraciones.

8. En este foro, por lo menos en relación con los colegas educados en la economía, no es necesario hacer elogios para la economía convencional o la economía de la información; estas áreas de la economía han brindado importantes bases conforme a las cuales se pueden considerar las cuestiones relacionadas con la protección al consumidor y facultarlo para la toma de decisiones. La economía de la información, en particular, ha logrado un entendimiento sobre la racionalidad constreñida y sobre los problemas de información en los mercados; considera la información en sí misma como un recurso escaso, y por lo tanto, señala enérgicamente importantes problemas de asimetría.

9. La economía del comportamiento, que no considero como la antítesis de la economía convencional, como algunos lo han sugerido (de hecho, cada vez más las considero complementarias), proporciona evidencias empíricas sobre el comportamiento de la gente y, en el contexto del análisis del día de hoy, sobre el comportamiento de los consumidores en los mercados. La comprensión del comportamiento real en los mercados es esencial para tomar decisiones sobre las políticas que funcionen eficazmente en esos mercados.

10. Dos categorías claves de las conclusiones de la economía del comportamiento parecen tener particular importancia para las políticas del consumidor.

- La primer área importante consiste en la evidencia sobre la forma en que las personas piensan o razonan. Las personas fundamentan sus decisiones en la heurística y las reglas generales (experiencia o rutina); por ejemplo,

² Resumen de la mesa redonda 1: <http://www.oecd.org/dataoecd/31/46/36581073.pdf>; resumen de la mesa redonda 2: <http://www.oecd.org/dataoecd/31/46/39015963.pdf>.

con frecuencia confían demasiado, se aferran a lo que uno diría respecto a la irrelevancia de la información o las palabras, no tienen la suficiente habilidad de formarse juicios de probabilidad, con frecuencia utilizan una simple regla general cuando la labor requiere de seria consideración, se abruma fácilmente cuando se les presenta demasiada información o demasiadas elecciones, etcétera, para ponerlo en lenguaje sencillo, las personas tienen tendencias cognitivas o de lógica que hacen que algunas de sus decisiones no potencien al máximo su bienestar (o su utilidad esperada). Un ejemplo típico es la confianza excesiva que algunas personas demuestran sobre cuestiones tales como su capacidad para conducir y sobre el hecho de tomar complejas decisiones financieras. En una de las principales encuestas de alfabetización de Australia, ochenta por ciento de los consumidores manifestaron que estaban bastante seguros sobre la elección de productos (algunos de los cuales requerían de cálculos complejos a fin de tomar una decisión informada), mientras que únicamente el cincuenta y nueve por ciento de las personas pudieron hacer la tarea básica de multiplicación que se les asignó.

- No es de sorprender que la segunda área más importante de las conclusiones es que las personas no tienen completo autodominio, son humanos, tienen debilidades, tal como la propensión humana de valorar las ganancias inmediatas sobre sus intereses a largo plazo (o descuento hiperbólico, como se le llama en la economía del comportamiento). Así que, por ejemplo, la gente tiene la intención de saldar su tarjeta de crédito, pero llegado el momento, ello no sucede con frecuencia, aun cuando el consumidor esté totalmente informado sobre el alto costo de esta forma de crédito; la tasa de descuento para esa persona ha cambiado. Otro ejemplo lo encontramos en el área de la política del retiro: cuando se deja esta decisión en manos de las personas, es poco probable que ahorren lo suficiente para su retiro; saben que deben hacerlo y entienden la razón por la cual los ahorros son de suma importancia; éste no es un problema principalmente de educación o información; aun las personas que pueden hacer los cálculos con facilidad simplemente no establecen un plan de pensión. Ésa es la razón por la cual la mayoría de los gobiernos cuentan con programas obligatorios de retiro o pensión, a fin de garantizar que la mayor parte de las personas no terminen requiriendo del apoyo de los ingresos suministrados por los gobiernos en la fecha de su retiro.

11. La economía del comportamiento también demuestra la forma en que las preferencias de las personas pueden ser bastante maleables e inestables: los consumidores son influidos por el contexto y un sinnúmero de eventos (con frecuencia irrelevantes) que tienen lugar en el mercado mientras hacen sus compras.

12. Es posible que todo lo anterior no tenga importancia. Los consumidores siempre han cometido errores al tomar sus decisiones en los mercados. De conformidad con el modelo del actor racional, nunca existió la proposición de que no habría una gama de decisiones subyacentes alrededor de la media, pero la media era una media racional. Lo importante no es que los consumidores cometan errores, sino que sus comportamientos humanos normales y posiblemente arraigados en forma constante (o sistemática) aparecen y afectan la toma de decisiones en una dirección predecible. Ello es importante debido a que el resultado puede ser en detrimento de los consumidores y a que las tendencias humanas pueden ser utilizadas para diseñar algunos de los productos (posiblemente en detrimento de los consumidores), lo cual es asunto por considerar en las políticas del consumidor.

13. Las desviaciones sistemáticas de la media racional también son importantes, ya que si las personas se desvían sistemáticamente del comportamiento del “actor racional”, entonces es posible que la política pública, tal como la política sobre la competencia, que se basa en suposiciones racionales, no ofrezca resultados óptimos.

14. En el foro anterior, hace un par de años (al analizar el problema compartido de que los consumidores no estaban interesados en cambiar de proveedor de energía eléctrica a pesar de que se les ofreció la opción), uno de los participantes comentó: “hemos desregulado estos mercados, hemos creado una opción para los consumidores, y no están cambiando ¿qué es lo que pasa con estos consumidores?” Bueno, no sucede algo malo con estos consumidores, pasa algo malo con la instrumentación de la política; lo que está mal es que la política no tomó en consideración la realidad del mercado para la mayoría de los consumidores. Encontrar un proveedor de energía eléctrica es un cálculo complejo, que requiere del conocimiento del patrón que uno utiliza, lo que es una tarea difícil para la mayor parte de la gente.

15. Otro ejemplo de una muy buena intervención estatal que falló como consecuencia de no tomar en consideración el comportamiento de los consumidores se da en los estados de Nueva Jersey y Pensilvania en los Estados Unidos de América. Ambos

estados procuraban, dentro de sus esquemas obligatorios de seguros para automóviles, reducir los litigios a gran escala que se relacionan con lesiones derivadas de accidentes automovilísticos.³ No querían utilizar un enfoque de mano dura y prefirieron dejar la elección a los consumidores, así que les ofrecieron una opción: un proceso para resolver el litigio menos intenso que sería más rápido y más simple, mucho menos costoso para el sistema en general y más barato para los consumidores.

16. Los dos estados les ofrecieron prácticamente lo mismo a los consumidores: elijan la opción del “derecho absoluto de demandar” y paguen una prima más alta, o elijan la opción del “derecho limitado de demandar” y obtengan una prima más baja. La economía convencional predeciría que un número razonable de personas evaluarían racionalmente la probabilidad de un accidente y la compensación que se relaciona con la posibilidad de demandar, en comparación con el tiempo que ello implica, etc., así que se obtendría una distribución razonable entre el precio y el valor en términos del comportamiento, en los que los resultados de los dos estados serían prácticamente los mismos, pero no fue así. El factor crucial fue que Pensilvania hizo que el derecho absoluto de demandar, con una prima más alta, fuera la opción por omisión, mientras que Nueva Jersey utilizó su “derecho limitado de demandar” con una prima más baja, como su opción por omisión; si los consumidores querían el derecho absoluto de demandar, necesitarían ejercer su derecho de optar por ello y firmar su nombre (un costo de operación muy bajo). El resultado fue que 75% de las personas en Pensilvania contrataron el derecho absoluto de demandar, mientras que únicamente 20% de los habitantes de Nueva Jersey lo hizo. Esta dramática ilustración del mundo real sobre la facilidad con la cual la política puede tener éxito o fallar se puede crear al tomar en cuenta, o al pasar por alto, las cuestiones del comportamiento de los consumidores. Al año siguiente, la diferencia en costos en los dos estados fue del orden de aproximadamente 200 millones de dólares.

17. Las lecciones que podemos extraer de las conclusiones de la economía del comportamiento son las siguientes:

18. En primer lugar, una vez advertidos de las tendencias potenciales (la forma en que los consumidores pudieran comportarse en forma sistemática diferente a lo predicho) conducirá hacia mejores preguntas para las investigaciones de

³ E. J. Johnson, y otros, “Framing, Probability Distortions and Insurance Decisions” (1003), *Journal of Risk and Uncertainty* 7:35-51.

mercado que hacen las agencias. Uno de los colaboradores en el desarrollo del toolkit del CCP explicó el siguiente ejemplo: “cuando observamos los cargos ocultos necesitamos entender si el problema se deriva de que estos cargos se encuentran en letra pequeña o si los consumidores consistentemente subestiman el riesgo de un evento que sea el detonante de la cláusula en letra pequeña, es decir, no ayudaría si ese término del contrato les fuese informado”. Dependiendo de la respuesta, cambiará la forma en que uno aborda este problema.

19. Lo que nos lleva a la segunda lección de la economía del comportamiento: ¡No asuma demasiado! El comportamiento de las personas es complejo; muchas de las tendencias observadas interactúan (tal como un exceso de autoconfianza que conlleva la pérdida de aversión) sumadas a la complejidad, y uno no puede estar totalmente seguro si las tendencias se manifestarán en diferentes circunstancias. Los ejecutivos de la industria de la mercadotecnia entienden un poco más sobre los consumidores que los reguladores que se encargan de cuestiones del consumidor y que los analistas de las políticas del consumidor y de su comportamiento en un determinado momento, y ello se debe a que constantemente investigan las respuestas del consumidor. Las agencias de consumidores también necesitan programas de investigación proactiva en los mercados; además, necesitan, por norma, comprobar la acción propuesta *antes del evento (ex ante)* y *después del evento (ex post)*, a fin de verificar si la acción ha sido eficaz.

20. El diseño de las intervenciones (como una divulgación obligatoria, por ejemplo) mejorará si se consideran las pruebas empíricas sobre la forma en que se podrían comportar los consumidores. Una de las lecciones más importantes de la economía del comportamiento con relación a la divulgación de información es que la forma en que usted hace la divulgación, o el contexto dentro del cual usted hace la divulgación, es tan importante como lo que usted divulga. Debería evaluarse, por ejemplo, si la divulgación de información sobre las comisiones en el mercado de asesoría financiera será realmente eficaz para ayudar a que las personas eligieran a un asesor financiero, a pesar de que existen pruebas basadas en estudios de la economía del comportamiento de que las personas tienden a no confiar. Una de las características de utilizar las conclusiones de la economía del comportamiento es que, a través de su énfasis sobre los resultados empíricos, refuerza el enfoque en la cuestión verdadera: los resultados. “¿Será eficaz esta divulgación propuesta?” es la pregunta crucial. Y podemos añadir que el imponer una carga de mayor responsabilidad de divulgación a los negocios que no facultan realmente a los consumidores (y que pudieran de hecho quitarles dicha facultad) simplemente es una mala regulación.

21. Para llevar a cabo un experimento en el mundo real de una cuestión de divulgación, las pruebas antes del evento (*ex ante*) de la Comisión Federal de Comercio (*Federal Trade Commission*) sobre dar a conocer la comisión que cobraba una asesora hipotecaria son reveladoras: la divulgación propuesta de hecho no progresó, debido a que disminuía la facultad de toma de decisiones a los consumidores. En un resultado clásico de exceso de información, la divulgación de la comisión cobrada distrajo la atención de los consumidores lejos de las características clave del precio de los productos y, en consecuencia, los consumidores tomaron peores decisiones.⁴ ¡Es una buena idea conocer eso *antes* de instrumentar una política!

22. La tercera lección es que, en donde parece existir una tendencia que opera como resultado de nuestro análisis de la situación, es mejor trabajar con la tendencia que en contra de ésta. Muchos de los errores de razonamiento y las tendencias que han sido documentados y descritos son cometidos por un gran número de personas con conocimientos básicos y por estudiantes universitarios, incluyendo estudiantes graduados en economía. Algunos de estos comportamientos están tan arraigados que prácticamente están grabados en piedra. Cada vez encontramos más pruebas en las ciencias neurológicas (del uso de imágenes de las neuronas por resonancia magnética) de que las personas utilizan partes del cerebro que adoptan decisiones rápidas y emotivas como “regla general” en situaciones donde se deberían utilizar las partes computacionales y deliberantes para la toma de decisiones. Descubrir esto ayudará a determinar si, por ejemplo, utilizar una estrategia educativa o informativa pudiera superar una tendencia, así como la forma de hacerlo. Las agencias del consumidor necesitan ser claras al enfrentar estas situaciones.

2. Comité sobre el toolkit de las políticas del consumidor para la toma de decisiones

23. El toolkit consistirá de:

- Un panorama general de la forma en que los mercados y los consumidores, así como sus expectativas, han cambiado durante los últimos 20 años

⁴ JM Lacko y JK Pappalardo, “The Effect of Mortgage Broker Compensation Disclosures on Consumers and Competition: A Controlled Experiment”, Bureau of Economics Staff Report, Washington, DC: Federal Trade Commission. <http://www.ftc.gov/os/2004/01/030123mortgagefullrpt.pdf>

o más en las economías desarrolladas, aunque ahora en nuestro mundo constantemente conectado, las expectativas del mercado y los consumidores cambian prácticamente en todas partes;

- Un examen del modelo convencional o neoclásico y, en particular, de la economía de la información, además de la economía del comportamiento y posiblemente de algunas referencias al material neurológico;
- Un capítulo sobre los diferentes métodos para identificar las áreas problemáticas de los consumidores en mercados donde los consumidores no parecen impulsar la competencia, y los medios para medir el detrimento derivado de estas circunstancias;
- Una descripción de las diferentes herramientas del gobierno, incluyendo algunas de las más recientes herramientas derivadas de la economía del comportamiento.
- Y el componente final del toolkit, el segmento crucial, donde todos los elementos anteriores se integran en el análisis sobre la forma en que uno debe abordar la toma de decisiones y decidir o no si un gobierno debe intervenir; si dicha intervención será en un mercado o de acuerdo con alguna acción; si algunos necesitan una combinación de acciones o, como alternativa, ninguna acción en absoluto.

24. El toolkit no parte de la premisa de que la agencia encargada de las políticas públicas o la agencia regulatoria no debe hacer nada. En algunos lugares, la decisión, bastante adecuada, de no intervenir en los mercados (debido al riesgo regulatorio y a la incertidumbre) se ha traducido en una falta de actividad para examinar rigurosamente los problemas del consumidor en los mercados. Ello es, en mi opinión, una confusión errónea entre la tarea definitiva de la evaluación y la toma de decisiones, y el proceso de investigación y análisis.

25. El árbol de decisiones del toolkit está sustentado en la hipótesis de que la investigación proactiva y los planteamientos rigurosos para analizar lo que sucede con los consumidores en los mercados ya están teniendo lugar. Sin esta investigación y análisis, no debe proceder la toma de decisiones. Enfatizar la demanda o el lado del consumidor en el mercado no significa que la política de competencia sea menos importante; desde luego que no, corregir la competencia también

tiene una importancia crucial en las consecuencias para el consumidor, pero la estructura competitiva y los comportamientos son una condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar el bienestar del consumidor.

3. Conclusión

26. Al llevar a cabo la tarea de analizar y regular los mercados (sea que uno esté del lado de la competencia o del lado de los consumidores) es importantísimo reconocer y participar en el punto de encuentro entre las políticas de competencia y las políticas del consumidor, y operar con eficacia en forma conjunta. Para las agencias de protección al consumidor, una acción que mejore la protección pero que reduzca la competencia debiera representar un “foco rojo” y la oportunidad de considerar alternativas; y para las agencias de competencia, una acción que mejore la competencia pero que también pudiera tener algunas consecuencias negativas para los consumidores también debiera representar un “foco rojo”. Este es un punto especialmente importante en la desregulación de antiguos monopolios, o cuando la competencia es introducida en áreas delicadas de las políticas públicas, como la educación y la salud.

27. La complejidad de estos mercados es importante, y se necesita brindar amplia consideración y trabajo a la forma en que los consumidores pueden impulsar la competencia y ejercer su elección para su beneficio; las cuestiones relacionadas con facultar al consumidor son cruciales.

28. Y, además, cuando dicha intervención pudiera mejorar la competencia en general y los resultados para los consumidores, pero dañando a grupos específicos de consumidores (especialmente si dichos consumidores ya son vulnerables o desfavorecidos), el “foco rojo” debe definitivamente notarse desde lejos. Una de las conclusiones más fascinantes de la economía del comportamiento, y tal vez de las más controvertidas, es que los consumidores valoran la equidad. Sea que uno acepte o no estas conclusiones, es evidente que si son manejadas erróneamente (con perjuicio grave al consumidor como resultado de la reforma competitiva en áreas delicadas de las políticas públicas o donde los beneficios de la competencia no se distribuyen ampliamente, es decir, cuando el resultado de contar con más competencia sea más desigualdad), entonces, es posible que la reforma a la competencia pueda perder el apoyo político y público. Esto sucede particularmente en las naciones que están en vías de desarrollo, y en donde persiste una resistencia importante de utilizar los mercados.

29. La tarea, como agencias encargadas de la competencia y del consumidor, debe ser lograr en todo momento resultados en donde nuestras actividades ofrezcan mejores resultados para el consumidor y para la competencia *al mismo tiempo*. En muchos casos, esta sinergia opera sin mayores esfuerzos. En otros casos, no es así, y éstas son las áreas de la economía que merecen más atención en nuestra investigación y en las políticas consideradas.

Interacción y coordinación de las políticas de competencia y de las políticas del consumidor: retos y posibilidades

Nota de antecedentes

Henry Ergas (Jefe Regional, Asia Pacífico, CRA Internacional; profesor de la Facultad de Empresas y Economía, Monash University, Australia) y profesor Allan Fels (decano, The Australia and New Zealand School of Government - ANZSOG)

1. Introducción

1. El hecho de que las políticas de protección al consumidor y las políticas de competencia sean instrumentos altamente interdependientes de las políticas económicas destinadas a servir a un propósito común para mejorar la eficiencia con la cual opera el mercado, se ha manifestado muchas veces y ha sido ampliamente aceptado. También se ha reconocido ampliamente que algunas veces pueden existir, y de hecho algunas veces existen, tensiones entre estas políticas. Además, en la práctica, existen diferencias en la forma en que operan dichas políticas y la naturaleza del proceso mediante el cual se toman e instrumentan las decisiones. Reconocer estas interdependencias y diferencias nos conduce naturalmente a considerar los arreglos institucionales para estas políticas y, más específicamente, la forma en que debieran ser coordinados.

2. Este documento explora estos temas, estableciendo las principales cuestiones como base para la discusión, sin intentar ser exhaustivo en su tratamiento. Establece los siguientes puntos principales:

- En general, las políticas de competencia y las políticas del consumidor comparten un propósito en común, dependiendo de instrumentos diferentes para lograr dicho propósito. Usualmente, se refuerzan una a la otra; sin embargo, no es poco común que entren en conflicto, por ejemplo, cuando las políticas del consumidor se utilizan en formas que limitan innecesariamente la competencia. También, la introducción de la competencia puede tener lugar sin haber considerado lo suficiente las cuestiones en términos de la protección al consumidor (sección 2 de este capítulo);
- Aun cuando estas cuestiones sobre el equilibrio y la coordinación entre las políticas de competencia, por un lado, y las políticas del consumidor, por el otro, no son nuevas, en años recientes han atraído mayor atención por varias razones, entre ellas:
 - Avances en la economía del comportamiento, que ponen énfasis en las limitaciones cognoscitivas que afectan el comportamiento del consumidor (sección 3.1); y
 - La ampliación de la competencia hacia áreas nuevas y difíciles (sección 3.2), incluidas las profesiones y los mercados de servicios públicos.

Aun cuando estos avances no modifican la función adecuada de las políticas de competencia y las políticas del consumidor, o su respectivo equilibrio, fortalecen la búsqueda de un enfoque coordinado hacia estas áreas de las políticas;

- Ello naturalmente plantea la cuestión sobre la forma en que se puede lograr mejor esta coordinación (sección 4):

- Mientras que puedan existir beneficios al integrar la responsabilidad para ejecutar las políticas de competencia y las políticas del consumidor en una única institución, la realidad es que siempre existirán límites sobre la medida y la eficacia de dicha integración.

- Por lo tanto, la naturaleza de las tareas asociadas con estas áreas de las políticas difiere en aspectos importantes; además, las políticas del consumidor implican inherentemente una amplia variedad de instrumentos, muchos de los cuales son específicos de un sector o de una industria y que no se pueden incorporar fácilmente en una sola organización.

- Como resultado de ello, sin importar la postura que se tome sobre el grado adecuado, en su caso, de la integración institucional para el cumplimiento de la ley de las políticas de competencia y de las políticas del consumidor, un objetivo importante sería, como mínimo, garantizar que las autoridades de las políticas de competencia cuenten con la experiencia requerida para supervisar los avances en el diseño y administración de las políticas del consumidor y actuar como defensor de la competencia en el proceso de las políticas del consumidor; igualmente, las agencias de protección al consumidor deben presumiblemente contar, posiblemente, con las habilidades para supervisar y evaluar cuestiones sobre la competencia.

- También es probable que sea importante garantizar que exista dentro del gobierno una entidad que cuente con la supervisión “de todo el gobierno” sobre las políticas del consumidor, y que ejerza dicha supervisión en forma consciente sobre los asuntos de la competencia.

- Es posible que las encuestas periódicas de instrumentos particulares (tales como el otorgamiento de licencias ocupacionales, o restricciones sobre la publicidad) destinadas a revisar si son congruentes con la competencia

eficiente tengan un papel importante y útil al estructurar este proceso de coordinación.

2. Interrelación de las políticas de competencia y las políticas del consumidor

3. En general, las políticas de competencia están destinadas a proteger y, cuando corresponde, a ampliar el rango de opciones disponibles para los consumidores. Al mismo tiempo, las políticas del consumidor procuran proteger, y cuando corresponde, mejorar la calidad de dicha opción y garantizar que los consumidores puedan ejercer su opción efectivamente y con confianza en la equidad e integridad de los procesos del mercado.¹

4. Que cada una de estas políticas promueve en gran parte los objetivos de la otra ya se ha ejemplificado.

5. Por lo tanto, en general, el riesgo de desplazamiento que soportan las empresas en los mercados eficazmente competitivos crea incentivos para que estas empresas desarrollen y protejan una reputación como proveedores de buena calidad, lo que les permite garantizar el negocio reiterado y reducir los costos de mercado. Esto disminuye la carga que de lo contrario recaería en las políticas del consumidor, en términos de exigir el cumplimiento de las normas para productos y servicios, ya que las empresas cuentan con sus propios incentivos para satisfacer y superar las expectativas de los clientes. En este sentido, garantizar que el mercado sea eficazmente competitivo puede ayudar a satisfacer una de las preocupaciones centrales de las políticas del consumidor.²

6. De la misma forma, las empresas que operan en mercados eficazmente competitivos, y que, por lo tanto, pueden esperar atraer a los clientes de las compañías rivales, tendrán incentivos para reducir los costos en los que incurra el cliente si decide cambiar, al informarles sobre las ventajas del cambio y al ayudarles a correr con los gastos excepcionales que implica dicho cambio. El resultado de las empresas que invierten para reducir los costos del cambio in-

¹ Consulte Muris, T. (2002), “The interface of competition and consumer protection”, observaciones preparadas en la Vigésimo Novena Conferencia Anual del Instituto Fordham Corporate Law Institute sobre la Ley y la Política Antimonopolio; y Sylvan, L. (2004), “Activating Competition: The consumer-competition interface”, 12 *Competition and Consumer Law Journal*.

² OCDE (2004), *Identifying and tackling dysfunctional markets*, p. 3.

curridos por los clientes de otras empresas puede hacer que la competencia sea más enérgica y reducir la necesidad de las intervenciones de las políticas del consumidor destinadas a reducir los costos del cambio. Aquí también, garantizar una estructura competitiva de suministro pudiera ser una forma eficaz de tratar con lo que de lo contrario, en algunas circunstancias, sería un problema de las políticas del consumidor, es decir, los costos del cambio.

7. Lo mismo se aplica a muchas intervenciones de las políticas del consumidor. Por ejemplo, las políticas que garantizan que la publicidad y las descripciones del producto sean honestas y justificadamente informativas, que los términos contractuales y las obligaciones que implican sean comprensibles y no desmesuradas, y que los consumidores pueden esperar justificadamente que los productos sean seguros y adecuados para el fin al que están destinados, hará que la elección de los consumidores sea una disciplina más efectiva (y por lo tanto, que fortalecerá directamente a la competencia) y obligará a las empresas a competir por sus méritos (más que con base en afirmaciones fraudulentas o engañosas, o términos contractuales injustos).³ De igual forma, las normas de los productos, al facilitar la comparación entre éstos, aumentan la facilidad con la cual los productos de un proveedor pueden sustituir a los productos de otro y concentrar la competencia sobre el desempeño más que sobre las características que no les son esenciales, pueden mejorar directamente tanto la elección de los consumidores como el proceso competitivo.

8. En resumen, cada uno de estos instrumentos de las políticas se pueden utilizar para avanzar en los objetivos que persigue el otro: las políticas de competencia, al mantener los mercados eficazmente competitivos, pueden reducir las labores que las políticas del consumidor requieren hacer; las políticas del consumidor, al aumentar la capacidad de los consumidores de ejercer su elección, pueden hacer que los mercados sean más competitivos eficazmente y obligar a las empresas a competir con base en los méritos, respaldando, por tanto, los fines de la política de competencia.

9. Al mismo tiempo, cada uno de estos instrumentos puede crear retos para el otro.

³ Comisión Europea (2004), "Identifying and tackling dysfunctional markets". Nota presentada a la OCDE para su análisis en una asamblea conjunta del Comité de Competencia y del Comité sobre la Política del Consumidor, 13 de octubre de 2004, en páginas 2-3.

10. Por ejemplo, abrir un mercado que previamente estaba altamente regulado a la competencia pudiera muy bien plantear nuevas cuestiones para la protección del consumidor:

- Muchos países de la OCDE enfrentaron nuevos problemas respecto de la protección a los consumidores como resultado de la liberalización de los mercados financieros que, no importando qué tan beneficiosos pudieron haber sido, expusieron a los consumidores a nuevos riesgos y dificultades.⁴
- De igual forma, la introducción de la competencia en algunos mercados que prestaban servicios públicos (como electricidad y telecomunicaciones) ha creado retos en términos de la regulación de la calidad del servicio y en cuestiones como la administración del abandono de los clientes, quejas de clientes y desconexión por falta de pago.⁵ También plantea cuestiones sobre la capacidad de los consumidores de comprender lo que, con frecuencia, son complejos esquemas de tarificación, y ejercer una elección entre éstos.
- Finalmente, la liberación de los servicios profesionales plantea preguntas complejas sobre la forma de equilibrar las presiones competitivas (por ejemplo, en términos de tarificación y comercialización, incluyendo publicidad) con la protección de los consumidores en situaciones caracterizadas por asimetrías potencialmente importantes en la información y los considerables costos de los errores.

11. Además, cuando un mercado está más expuesto a la competencia de lo que estaba anteriormente (digamos, debido al retiro de barreras arancelarias) es posible que los incentivos de los participantes en el mercado cambien en formas que originan inquietudes en la protección del consumidor:

⁴ Estos retos se analizan en la Secretaría de Australia a la Tesorería en Henry K. (2007), “Connecting consumers and the economy: The big picture”, discurso de cierre ante el Congreso Nacional de Consumidores, en páginas 7-8, disponible en http://www.treasury.gov.au/ncc/content/download/Presentations/Transcripts/connecting_consumers_and_the_economy.rtf

⁵ Algunos de estos problemas se analizan en Waddams, C. “Reality bites. The problems of choice”, y otros documentos que le siguieron, en la mesa redonda de la OCDE (2006) *Roundtable on demand-side economics for consumer policy: Summary report*.

- Por ejemplo, es posible que las empresas interesadas en participar en el mercado, al enfrentar a clientes que son móviles, procuren la forma de amarrarlos, incluyendo incorporar sanciones para los clientes por terminar los contratos. Aun cuando dichos arreglos pudieran ser totalmente justificados en algunos casos, en otros también pueden plantear inquietudes tanto para la competencia como para la protección al consumidor.
- Además, en la medida en que una empresa dominante ineficiente se dé cuenta de que perderá su participación en el mercado y tal vez sea desplazada totalmente, es posible que tenga menos incentivos para invertir en activos a largo plazo, como lo es la reputación, y por lo tanto, que esté más dispuesta a sacar provecho de cualquiera los clientes que tenga que estén amarrados o sean vulnerables en otra forma.
- Por otra parte, cuando la empresa dominante haya sido antes una monopolista que operaba en un entorno altamente regulado, es muy posible que tenga muy poca experiencia con la comercialización orientada hacia el consumidor. Especialmente durante las etapas iniciales de la competencia, donde el interesado procura desviar y hacer más lenta la entrada de la competencia y despejar las medidas de protección al consumidor que no hayan sido aún estipuladas, ello puede dar como resultado la tentación de recurrir a tácticas que no sean totalmente congruentes con las prácticas comerciales aceptadas.
- Al mismo tiempo, es posible que el mercado liberalizado atraiga a operadores “pirata” cuyas prácticas inescrupulosas socaven la confianza del consumidor en los mercados, considerados en su totalidad; reduzcan la buena disposición de los consumidores de depender de la información que las empresas en el mercado provean, y, por lo tanto, erosionen los incentivos para que todas las empresas actúen con honestidad. Además, las empresas que actúen con honestidad serán obligadas a correr con costos adicionales al así hacerlo (al intentar señalar a los consumidores la alta calidad de la información que proporcionan), aumentando los precios y reduciendo tanto el superávit de consumidores como de productores.⁶

⁶ En un caso extremo, esto da como resultado el llamado problema de los “limones” analizado en Akerlof, G. (1970), “The Market for ‘Lemons’: *Quality Uncertainty and the Market Mechanism*”. *Quarterly Journal of Economics* 84 (3): 488-500

12. De la misma forma, es posible que las políticas de protección al consumidor, sin importar qué tan bien intencionadas pudieran ser, tengan consecuencias perjudiciales para la competencia, con resultados finales contrarios a los objetivos que tanto las políticas del consumidor como las políticas de competencia debieran procurar. Los casos clásicos incluyen prohibiciones sobre publicidad comparativa, normas obligatorias para productos que no incluyen a otros participantes y productos de bajo costo, y requisitos de transparencia y de indicación de precio que facilitan la colusión.⁷

13. En resumen, la relación entre las políticas de competencia, por una parte, y las políticas del consumidor, por la otra, es relativamente compleja. En la mayoría de los casos, una apoya a la otra; pero en algunos casos, en la práctica, se encuentran en tensión o en conflicto.

3. Retos emergentes

14. Las cuestiones que se asocian con la combinación adecuada de las políticas de competencia y las políticas del consumidor recientemente han atraído mayor atención como resultado de los avances sobre la forma en que entendemos el comportamiento del consumidor (analizado a continuación, en el punto 3.1), y en parte como resultado de los cambios en la medida y en la forma en que funcionan los mercados (analizado a continuación, en el punto 3.2).

3.1 Desarrollos en la forma en que entendemos el comportamiento del consumidor

15. La economía de protección al consumidor ha recibido un impulso considerable en años recientes, como resultado de los avances en la “economía del comportamiento”. Dichos avances han enfatizado el impacto de las limitaciones cognitivas en la elección de los consumidores. De hecho, el campo de la economía del comportamiento es muy amplio, y no es posible ni conveniente analizar dicho campo sistemáticamente en este documento. Sin embargo, considerar algunos aspectos importantes de los resultados de la literatura sobre la economía

⁷ Se puede consultar un estudio de caso de intervenciones inadecuadas en el mercado de los servicios legales. Consulte la OCDE (2004), *Identifying and tackling dysfunctional markets* en las páginas 6-10.

del comportamiento es útil para ilustrar la forma en que interactúan las políticas de competencia y las políticas del consumidor.

16. Por lo tanto, los economistas han reconocido desde hace tiempo que la información es costosa e imperfecta, de manera que no es posible que los consumidores asignen sus presupuestos de forma que siempre obtengan los productos que prefieren, a los precios más bajos disponibles y, por lo tanto, del proveedor más eficiente. Dicho modelo estándar de la elección racional, de conformidad con condiciones de la información costosa e imperfecta, continúa siendo un instrumento poderoso para entender las cuestiones de las políticas del consumidor y de las políticas de competencia, poniendo en contexto las respuestas adecuadas de las políticas. Lo que añade la “economía del comportamiento” con relación a dicho modelo, es el énfasis sobre lo que parecen desviaciones de la toma racional de decisiones, por lo menos de acuerdo con la definición de las decisiones en el análisis convencional. Aquellas desviaciones de la conducta del “actor racional” pudieran provocar que los consumidores tomen decisiones que parezcan incongruentes con maximizar su bienestar, aun cuando los mercados sean razonablemente competitivos y los costos de la investigación e información no sean particularmente altos. De hecho, algunos de estos resultados sugieren que el aumento en la competencia, en la medida en que conduce a la proliferación de opciones disponibles para los consumidores, pudiera producir pocas ganancias, o nulas, en algunos casos, en su bienestar.⁸

17. Aun cuando muchas de estas conclusiones son sólidas, hablando en términos experimentales⁹, es comprensible que su interpretación sea controversial¹⁰. Lo más importante es que de ninguna manera queda claro que equivalgan a un

⁸ Consulte Ergas, H. (2007) “Policy Implications of behavioral economics: the case of consumer protection”, *Productivity Commission Round Table on Behavioral Economics*, Melbourne, Australia.

⁹ Consulte en general Guala, F. (2005). *The Methodology of Experimental Economics*. Cambridge University Press.

¹⁰ Por ejemplo, Plott y Zeiller, “Exchange Asymmetries Incorrectly Interpreted as Evidence of Endowment Effect Theory and Prospect Theory?”, *American Economic Review*, septiembre de 2007, y Plott y Zeiller, “The Willingness to Pay. Willingness to Accept Gap, the ‘Endowment Effect, Subject Misconceptions, and Experimental Procedures for Eliciting Valuation”, *American Economic Review*, junio de 2005. Se sugiere que los resultados que parecen ser congruentes con los modelos del comportamiento de elección también son totalmente capaces de ser explicados de acuerdo con los modelos convencionales de elección racional.

caso de mayor intervencionismo (“paternalismo”) con respecto de las políticas de protección al consumidor en general. Ni tampoco queda claro que estas conclusiones disminuyan el valor o el peso que se le debe otorgar a la protección (y, cuando corresponda, a la promoción) de la competencia. En efecto, alejarse de una dependencia primaria en los mercados competitivos como medio para facultar a los consumidores a tomar decisiones y/o hacia un enfoque en las políticas del consumidor más intervencionista podría implicar importantes costos. Éstos incluirían los costos de los errores de regulación, que son inevitables conforme a un enfoque paternalista, especialmente aquel que implica limitar las opciones de los consumidores.

18. Además, dichos costos necesitan ser sopesados en contra del hecho que, si las limitaciones cognitivas conducen hacia ganancias potenciales del comercio no realizadas, entonces es posible que las mismas empresas tengan incentivos para procurar las formas de lograr dichas ganancias. En otras palabras, es posible que existan soluciones en el mercado para algunas de las pérdidas de bienestar que surgirían de lo contrario de las restricciones sobre la racionalidad individual. En otras palabras, es posible que la competencia y las fuerzas del mercado en sí mismas representen formas importantes de abordar las preocupaciones sobre la eficacia con la cual los consumidores hacen elecciones bastante complejas, debido a que las empresas de los mercados competitivos cuentan con incentivos para ofrecer “soluciones” a los consumidores que les permiten que las ganancias potenciales del comercio sean realizadas en forma más absoluta.

19. Para considerar un solo caso, donde la dificultad básica reside en la fragilidad de la voluntad (por ejemplo, con respecto de los compromisos de ahorro), los productos pueden impulsar dicha búsqueda o por lo menos reducir la dificultad a través de diferentes formas de compromisos previos. Por ejemplo, en Australia, un exitoso esquema de pensión voluntario ofrecido por varios de los principales empleadores a los nuevos empleados dependía de la baja probabilidad de que los consumidores “optaran por excluirse” desde una óptica de opción por omisión, a diferencia de que “optaran por incluirse”, es decir, sobre un efecto de dotación. Si los empleados no eligen la “opción de excluirse”, el esquema los compromete a pagar una tasa más alta que la tasa obligatoria de la aportación a la pensión.

20. De igual forma, es posible que el “monopolio de la confusión” (al parecer, los intentos deliberados de las empresas para ofrecer a los consumidores elec-

ciones que son confusas, por ejemplo, en términos de que sea difícil comparar los precios con otras ofertas del mercado) sea un problema grave para algunos consumidores. Sin embargo, justo en la forma que algunas empresas pueden intentar ganar clientes al hacer ofertas difíciles de analizar o comparar, otros pueden competir abriéndose camino entre la confusión y ofrecer esquemas de precios simples que atraiga a los consumidores. Los intentos por parte de las empresas interesadas de participar en el mercado para “enredar las cosas” crean incentivos para que uno o más proveedores se distingan al introducir una estructura más simple de precios y, por lo tanto, más atractiva. La experiencia enfatiza lo poderoso que puede ser este mecanismo.

21. Por lo tanto, en muchos países, las etapas iniciales de la desregulación de las telecomunicaciones vieron una proliferación de planes complejos de tarificación, especialmente para el servicio de larga distancia, lo que hacía difícil que los consumidores evaluaran la “relación entre la calidad y el precio”. Sin embargo, la tendencia más reciente va hacia una tarificación más simple y clara, con esquemas parecidos a los de una oferta “barra libre” incorporados en múltiples servicios, cuyo uso se ha extendido.

22. De igual forma, en la aviación, la competencia entre las líneas aéreas globales tradicionales implicaba una compleja discriminación de precios estructurados con base en restricciones sobre la fecha, el día y la hora del viaje, incluidos hasta la estancia mínima, así como los requisitos para los sábados en la noche. Los márgenes relativamente altos que ello permitía crearon las oportunidades para que entrara la competencia, con líneas aéreas que se basan en valores (tales como SouthWest en los Estados Unidos, RyanAir en Europa y Virgin Blue en Australia) que introducían un esquema de precios mucho más simple en el que no existen restricciones mínimas en la estancia y los precios se determinan principalmente de acuerdo con el tiempo de compra. Al enfrentar esta forma de competencia, las líneas aéreas globales han respondido simplificando en gran medida su propia determinación de precios, facilitando la elección efectiva de los consumidores.

23. También en el negocio al menudeo, las ventas y otras ofertas especiales sirven como formas útiles de discriminación de precios pero aumentan también los costos de investigación del consumidor (de hecho, esa es una parte importante sobre la forma en que la discriminación de precios funciona). Wal-Mart en los Estados Unidos rompió este patrón y adoptó el modelo de “precios bajos todos los días”, en el cual los precios se determinan con base en márgenes de ganancia bajos pero

estables. Dicho modelo ha sido aceptado ampliamente al nivel internacional, y en los estudios se concluye que las empresas que adoptan este modelo han aumentado considerablemente su participación en el mercado, y en general, su respectiva rentabilidad, mientras que la competencia al menudeo se ha intensificado.¹¹

24. El punto crucial en todos estos casos es que las tecnologías en la toma de decisiones no son simplemente una tarea de los consumidores, también dependen de la acción de las empresas. Las empresas que optimizan al máximo sus ganancias tienen incentivos para explotar las ganancias previstas del comercio, que incluyen mejorar la capacidad de los consumidores de actuar conforme a sus preferencias. Es probable que estos incentivos sean más sólidos para las empresas más eficientes, ya que obtienen más ganancias al reducir los gastos de investigación. En consecuencia, estas empresas pueden y de hecho toman acciones que “interiorizan” los costos y, por tanto, los compensan (hablando en términos de las ganancias perdidas para el giro) y que surgirían, de lo contrario, de las restricciones cognitivas sobre las decisiones de los consumidores. Este aspecto de la dinámica de la competencia en general está ausente del entorno del laboratorio, en el cual se han realizado muchas de las investigaciones de la economía del comportamiento.¹²

25. La respuesta de las empresas a las limitaciones cognitivas que afectan a los consumidores también está ausente en gran parte de los modelos de los mercados caracterizados por “atributos misteriosos”, es decir, situaciones en las que algunos consumidores, pero no otros, no están conscientes de los costos ocultos

¹¹ Hoch, Stephen J. y Dreze, Xavier y Purk, Mary E. (octubre de 1994), *EDLP, Hi-Lo and Margin Arithmetic*, *Journal of Marketing*, 58; Lal, Rajiv y Rao, Ram (1997), *Supermarket Competition: The Case of Every Day Low Pricing*, *Marketing Science*, 16 (1); Ortmeyer, Gwen y Quelch John A. y Salmon, Walter (otoño de 1991), *Restoring Credibility to Retail Pricing*, *Sloan Management Review*, 55 (12); y Tang, Christopher S. y Bell, David R. y Ho, Teck-Hua (invierno de 2001), *Store Choice and Shopping Behaviour: How Price Format Works*, *California Management Review*, 43 (2).

¹² Uno de los pocos intentos de imitar los efectos de esta clase de innovación es el documento de Chu, Y. P. y R. L. Chu (1990), “The Subsistence of Preference Reversals in Simplified and Market like Experimental Settings”, *The American Economic Review*, vol 80, páginas 902-911. Los autores introducen el arbitraje en un juego de inyección de dinero. Curiosamente, encontraron que aun cuando los sujetos exhiben cambios en las preferencias en ausencia del arbitraje, una vez que se les expone al arbitraje, sus preferencias convergen hacia la congruencia con las normas del “actor racional”.

que se asocian con ciertos productos (como cartuchos para impresoras de chorro de tinta y los cargos de banda ancha en habitaciones de hoteles).¹³ En estas circunstancias, es posible que no sea rentable que los productores divulguen los costos ocultos, en tanto los consumidores sofisticados tienen la capacidad de evitarlos al comprar productos que son más baratos debido al “subsidio” que los consumidores ingenuos proporcionan.

26. Aun cuando estos modelos de “atributos misteriosos” sean elegantes y algunas veces provocativos,¹⁴ dependen de sólidas suposiciones. Más específicamente, así como se requiere de suposiciones convencionales y exigentes de racionalidad individual para resolver juegos de este tipo, existe la suposición de que ninguna empresa obtendría una ventaja considerable al tomar primero la iniciativa al desviarse de la estrategia de los “costos ocultos”.¹⁵ Esta suposición parece poco congruente con la experiencia que se resumió anteriormente, donde las empresas obtuvieron considerables rentas por su innovación al ser las primeras en explotar las ganancias previas no realizadas del comercio.¹⁶

¹³ Consulte Ellison, G. (2005), “A Model of Add-On Pricing”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 120, páginas 585-638, y Gabaix, X. y D. Laibson (2006), “Shrouded Attributes, Consumer Myopia and Information Suppression in Competitive Markets”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 121, páginas 505-540.

¹⁴ Consulte, por ejemplo, la aplicación de dicho modelo a las hipotecas residenciales en Campbell, J. Y. (2006), “Household Finance”, *The Journal of Finance*, vol. 61, páginas 1553-1603.

¹⁵ Campbell, por ejemplo, asume que las empresas no cuentan con ninguna forma de protección intelectual, o que la protección es tan débil que no existen rentas para el innovador. Además, este tipo de modelo tiende a ser altamente sensible a participaciones precisas de la población de consumidores “sofisticados” e “ingenuos”, a la disposición de pago de estos respectivos grupos de consumidores, y a los costos de investigación.

¹⁶ Curiosamente, con frecuencia los economistas asumen que las empresas no pueden obtener ganancias unilaterales duraderas al desviarse de una estrategia coordinada para fijar los precios, debido a que las estrategias para fijar los precios son fácilmente copiadas. (Esto sustenta el concepto del “equilibrio de respuesta rápida”, tal como la que se incorpora en la curva enroscada de la demanda). Sin embargo, en la realidad comercial, concebir e instrumentar las estrategias para fijar los precios es extremadamente complicado, e implica cambios en los sistemas, en la capacitación y facturación, en la contabilidad y en los arreglos de auditoría. En consecuencia, con frecuencia los cambios importantes en las estructuras del precio son muy difíciles de copiar, y especialmente de ser copiados bien y rápidamente.

27. Sugerir que las fuerzas del mercado pueden, por lo menos en parte, corregir algunos de los sesgos y limitaciones asociados con la elección del consumidor no quiere decir que los negocios no procuran explotar esos mismos sesgos y limitaciones. De hecho, es probable que lo opuesto sea el caso, más evidentemente en la comercialización y publicidad para el consumidor que depende de un entendimiento cada vez más sofisticado sobre la forma en eligen los consumidores. Esto hace que sea importante que los reguladores tomen en cuenta dichos sesgos y limitaciones al evaluar la comercialización y publicidad dirigida a los consumidores, especialmente para los productos que tienen consecuencias directas en la salud y la seguridad. Sin embargo, la cuestión sigue siendo que, en la medida en la cual los sesgos y limitaciones cognitivos eviten que los consumidores elijan en realidad de acuerdo con sus preferencias, sin importar cuáles puedan ser dichas preferencias, e independientemente de qué tan bien fundadas pudieran estar, una de las formas en que las empresas pueden procurar garantizar una ventaja competitiva (y obtener beneficios de una realización de ganancias más amplia del comercio) será ayudar a los consumidores a mejorar las decisiones que tomen.

28. En resumen, aun cuando los resultados de la economía del comportamiento pudieran sugerir la necesidad de una respuesta por parte de las políticas del consumidor (en dirección hacia un mayor paternalismo) es posible que, por lo menos algunas de las cuestiones que ésta plantea, sean mejor abordadas a través del proceso competitivo: es decir, al garantizar que las fuerzas competitivas sean efectivas.

29. Aun cuando es importante reconocer estos límites de las inferencias de las políticas adecuadamente extraídos de las conclusiones de la economía del comportamiento, sería un error sugerir que los incentivos del mercado subsanarán todas las limitaciones cognitivas.

30. Desde hace tiempo, los economistas lo han reconocido con respecto de los mercados distorsionados por la tergiversación que, en su forma extrema, equivale al fraude. Así como con todas las asimetrías de información, la tergiversación puede dar lugar a ineficiencias en la asignación (como los giros en los que no se refleja con precisión las evaluaciones de los bienes que son comercializados), así como a ineficiencias productivas (debido al aumento en los costos de investigación del consumidor, la producción puede ser asignada a empresas menos eficientes, y no más eficientes, y es posible que las empresas desperdi-

cien recursos, sea al mentir o al tratar de establecer la reputación de que dicen la verdad). Desde luego, en un caso extremo (y aun en los modelos convencionales de la elección racional), la mala información aleja lo bueno; ninguna empresa tiene la capacidad o la motivación de hacer una sincera divulgación, y el mercado desaparece.¹⁷

31. Es posible que surjan las mismas cuestiones sobre la eficacia de las propiedades “autocorrectivas” de los mercados, si bien es cierto que probablemente en una forma mucho menos importante, en algunos de los casos analizados en la literatura de las políticas del consumidor que se derivan de la economía del comportamiento.

32. Por ejemplo, aun cuando las soluciones del mercado emergen a problemas tales como el “monopolio de la confusión” o la determinación de precios de “atributos misteriosos”, es posible que dichas soluciones se dirijan hacia consumidores más sofisticados (quienes, en cualquier caso, probablemente hubieran experimentado un daño menor), dejando a los demás consumidores expuestos aún.

33. De hecho, se puede argumentar que el aumento de la Internet como canal de comercialización ha agravado el problema de los consumidores vulnerables. En efecto, los canales de comercialización de Internet brindan a las empresas un alcance considerable para diferenciar sus ofertas entre segmentos de consumidores, y en forma más evidente e inmediata, entre los consumidores que son usuarios frecuentes y confiados de la Internet, y aquellos que no lo son. Esto reduce la medida en que los consumidores sofisticados “protegen el precio” de los consumidores no sofisticados. Aun cuando es probable que este problema sea temporal para algunas clases de consumidores que, con el tiempo, se volverán más afectos a utilizar la Internet y por lo tanto se beneficiarán de las características de comercialización que brinda, ellos continuarán por los demás, tales

¹⁷ Este es un caso extremo de una selección perjudicial, en el cual el mercado colapsa, de forma que todas las ganancias potenciales del comercio se pierden. Consulte Akerlof G. (1970), “The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, *Journal of Economics* trimestral, vol. 84, páginas 488-500 y Hillier, B (1997), *The Economics of Asymmetric Information*. St. Martins’ Press, Inc. New York, N.Y., páginas 46-49. En otras palabras, es observar que una total desconfianza es un equilibrio autoobligatorio: consulte, por ejemplo, Gambetta, D. (1998), “Concatenations of Mechanisms” en Hedstrom, P. y R. Swedberg (1998), *Social Mechanisms*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, páginas 102-124.

como los intelectualmente discapacitados, los muy ancianos y (por lo menos en países como Australia), importantes sectores de la población indígena. La cuestión que esto plantea para las políticas es si los consumidores más vulnerables serán mejor protegidos a través de los instrumentos generales de las políticas del consumidor, o a través de intervenciones más dirigidas.

34. Además, respecto de algunas de las limitaciones cognitivas que enfatiza la investigación del comportamiento, posiblemente no surjan soluciones en el mercado. Los “bienes que generan adicción” son, potencialmente, un buen ejemplo, ya que es posible que los consumidores, antes de la adicción, no valoren las variantes “no adictivas” lo suficiente para permitirles expulsar las variedades más dañinas del mercado.¹⁸ Aquí también, es probable que los mayores riesgos recaigan sobre los consumidores vulnerables, tales como jóvenes que son vulnerables a la atracción de la publicidad de cigarrillos, alcohol y otros bienes potencialmente adictivos.

35. Dicho lo anterior, se deben tomar precauciones para proteger a los consumidores que son más vulnerables y/o que están deficientemente informados, a fin de no socavar indebidamente las recompensas de los consumidores que invierten en la recopilación de información.

36. Es verdad que existen casos en donde la naturaleza de la información como un bien meramente público significa que la investigación duplicada equivale al desperdicio¹⁹; pero también hay muchos casos en donde la inversión privada en información tiene un valor social, debido a que ayuda a orientar el proceso del descubrimiento del precio en valores fundamentales que cambian continuamente. En estos últimos casos, los esfuerzos que se destinen a mejorar la óptica de los consumidores menos informados pueden reducir el rendimiento que otros consumidores ganan al invertir en información, y por lo tanto perjudicar la calidad del descubrimiento del precio y el bienestar en general.

¹⁸ Aunque, para un punto de vista contrario con respecto de los estupefacientes, consulte O’Flaherty, Brendan (2005), *City Economics*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. en el capítulo 17.

¹⁹ Consulte Barzel, Y. (1982) “Measurement costs and the organisation of markets”, *Journal of Law and Economics*, vol. 25, páginas 27-48, en donde se analizan estos casos pero se concluye que, cuando se aplican las condiciones pertinentes, los productores tomarán medidas para evitar el desperdicio de una duplicación de investigación.

37. Este intercambio ha sido ampliamente estudiado en el contexto de cuestiones de protección al consumidor en los mercados de valores; baste decir que la mayoría de los economistas ponderaría bastante la necesidad de garantizar que los requisitos de la divulgación no eliminen los incentivos de adquirir información costosa mientras incentivan la participación generalizada en los mercados relevantes.²⁰ Ello no significa que no se deba proteger a los consumidores vulnerables; más bien, significa que la protección debe diseñarse de forma tal que se evite el daño innecesario a los incentivos de aquellos consumidores que están en posibilidad de invertir en información y que lo enfrentan al hacerlo.

38. En resumen, se necesitan tomar precauciones al sacar inferencias generalizadas de las conclusiones de la “economía del comportamiento” sobre la postura de las políticas del consumidor y las políticas de competencia, tanto más dado el hecho de que los reguladores también experimentan limitaciones cognitivas, información defectuosa y otras restricciones sobre la toma de decisiones. Además, en general, continúa la cuestión sobre cuáles de los instrumentos son más adecuados para abordar las imperfecciones del mercado que surgen de las limitaciones cognitivas sobre la capacidad de los consumidores de hacer elecciones complejas.

39. Esto es importante debido a que las conclusiones de la economía del comportamiento parecen tener una importancia obvia en el *diseño* de las intervenciones de las políticas del consumidor, si no es en la determinación de la medida óptima de dichas intervenciones.²¹

40. En otras palabras, es posible que la economía del comportamiento sea aún más valiosa para ayudar a moldear la forma en que intervienen las agencias de protección al consumidor, que determinar si se debe intervenir. Por ejemplo,

²⁰ Consulte O'Hara, M. (1995), *Market Microstructure Theory*, Blackwell Publishing, y Harris, L. (2003), *Trading and Exchanges*, Oxford University Press, Oxford, UK. La necesidad de proteger los rendimientos sobre la inversión en información, y la importancia de mantener una combinación de tipos de inversionistas en el mercado, pueden justificar las limitaciones sobre los requisitos de la divulgación, tales como permitir una transparencia reducida (es decir, una divulgación algo reducida y posterior al negocio) para negocios en bloque.

²¹ Consulte en especial Mulholland, J (2007), “Behavioral Economics and the Federal Trade Commission”, *Paper for the Productivity Commission Round Table on Behavioural Economics*, Melbourne, Australia.

los requisitos de etiquetado necesitan tomar en cuenta la forma en que la “sobrecarga de información” pudiera perjudicar la calidad de las decisiones de los consumidores. De igual forma, es posible que la conciencia sobre los sesgos asociados con posturas de dotación o de opción por omisión sea útil para decidir la forma en que se deben estructurar los esquemas que involucran opciones de exclusión (por ejemplo, debido a responsabilidad). Asimismo, es posible que contextualizar los efectos sea importante para diseñar las regulaciones que afectan los materiales de publicidad, por ejemplo, respecto al contenido de grasa y azúcar de los alimentos. Finalmente, la confianza que la investigación de la economía del comportamiento deposita en las pruebas experimentales ha tenido como consecuencia importantes mejoras en la práctica y metodología de la economía experimental; en vista de dichas mejoras, existe un ámbito considerable para que las agencias de protección al consumidor utilicen los experimentos para diseñar los instrumentos de las políticas (por ejemplo, las normas de etiquetado) y tal vez para examinar casos individuales (por ejemplo, al valorar si una publicidad en particular es de hecho engañosa).

3.2 El rol expansivo de los mercados

41. Fundamentar las conclusiones y los métodos de la economía del comportamiento en el diseño de las intervenciones de las políticas del consumidor podría ser de particular importancia en áreas que en la actualidad se encuentran en la frontera de las políticas de competencia.

42. Durante los últimos quince años se ha presenciado un proceso trascendental en la liberalización tanto en los países de la OCDE como en muchos de los países en vías de desarrollo.

43. En un próximo documento, por ejemplo, se concluye que al considerar a las 57 economías más grandes del mundo a partir de 1970 y desde entonces, *56 de estos 57 países han estado menos regulados durante dicho periodo*: la única excepción en la tendencia general es Venezuela.²² Dentro de los 21 países del grupo de la OCDE, la mayor disminución en intervenciones para limitar al mercado tuvo lugar en Portugal, seguido por Nueva Zelanda, el Reino Unido y Suecia; entre los otros países avanzados, Israel sobresale. Respecto de los paí-

²² Henderson P. D. (2007), “The Uneasy Trend to Greater Economic Freedom”, mimeo.

ses en vías de desarrollo, entre los países que disminuyeron considerablemente la medida de las intervenciones que limitan al mercado se incluye a México, Egipto, Turquía, India, Brasil, Argentina, Chile y Perú. Además, y lo que es más importante, la diferencia en la medida de la confianza en los mercados entre el grupo de la OCDE y de las otras “economías avanzadas”, por una parte, y de los países en vías de desarrollo y los países antiguamente comunistas por la otra, se ha estrechado considerablemente desde 1970.

44. Este cambio, que en muchos países refleja una mayor apreciación de los méritos de la competencia como un medio para asignar los recursos de la sociedad, también ha creado retos nuevos y significativos para las políticas de competencia y para las políticas del consumidor. Dichos retos han sido más graves en áreas como las empresas de servicios públicos, donde los temas incluyen las dificultades para evitar la eliminación de la incipiente competencia, y las dificultades que enfrentan los consumidores al ejercer su elección en áreas que desde hace tiempo han sido monopolizadas. También existen importantes dificultades en los mercados financieros liberalizados, particularmente para proteger a los consumidores que hacen elecciones que, con frecuencia, son bastante complejas.

45. Más recientemente, se ha analizado el alcance de introducir, y en varios casos se han hecho intentos para introducir de hecho, una mayor competencia en las profesiones y en los servicios sociales (incluidos los servicios de educación, atención médica y cuidado para adultos mayores). Con frecuencia, estos mercados son demasiado complejos para que los consumidores funcionen adecuadamente, tanto más en la medida en que son relativamente nuevos o que cambian constantemente. Además, en algunos casos, es posible que las decisiones que los consumidores toman en estos mercados tengan graves consecuencias, como pudiera ser, obviamente, en la educación, los ahorros para el retiro y la atención médica, pero la calidad del producto y la “relación entre la calidad y el precio” son difíciles de observar y evaluar. De nuevo, todas estas dificultades son más agudas, y potencialmente pudieran ser más susceptibles y de graves consecuencias para los consumidores deficientemente informados o especialmente vulnerables, como las personas de la tercera edad, los enfermos y las personas débiles.

46. Las cuestiones que ello plantea para la interacción de las políticas de competencia y las políticas de protección al consumidor pueden ilustrarse al considerar dos casos: las licencias ocupacionales, especialmente de las profesiones y la introducción de la competencia en el mercado de los servicios sociales.

3.2.1 *Licencia ocupacional para profesiones*

47. En la economía moderna, el término “profesiones” comprende una amplia gama de servicios, que incluyen servicios de contabilidad, arquitectura, legales, médicos, paramédicos, ingeniería, tal vez corredores de bienes raíces y otras categorías que quizás se combinan con otras ocupaciones como electricistas, plomeros y muchos otros. En la mayoría de los países, si no es que en todos, la entrada a estas ocupaciones está regulada, así como la conducta de aquellos que están autorizados para dedicarse a ellas.

48. La principal justificación de estas regulaciones estriba en las imperfecciones de la información.

49. Por lo tanto, una persona que adquiera bienes o servicios necesita evaluar la calidad de los bienes o servicios. Lo más probable es que la consecuencia de hacer juicios incorrectos (es decir, el riesgo) respecto de un bien relativamente simple con pocas características tenga poca importancia, especialmente cuando los consumidores pueden hacer un estimado razonablemente preciso sobre el valor del bien.

50. Sin embargo, es mucho más difícil que los consumidores evalúen los servicios profesionales. Cinco de las características más importantes de los servicios profesionales tenderán a magnificar la asimetría de la información y sus consecuencias. En primer lugar, en general los servicios no son susceptibles de ser observados antes de la compra, ya que el consumidor no puede inspeccionar un servicio antes de comprarlo en la misma forma directa en que puede hacerlo con la mayoría de los bienes. En segundo lugar, los servicios profesionales son, por propia naturaleza, complejos y con frecuencia requieren de bastante experiencia a fin de prestarlos y ajustarlos a las necesidades del consumidor. Por tanto, es posible que al consumidor se le dificulte evaluar la calidad del servicio antes de comprarlo. En tercer lugar, es posible que la calidad de muchos de los servicios profesionales sea difícil de evaluar aún *después* de que el servicio haya sido adquirido. Por ejemplo, si una persona contrata a un abogado para un litigio que en última instancia no prospera, puede ser difícil que el consumidor sepa con certeza si los servicios legales fueron prestados deficientemente, o si el caso era inherentemente difícil de ganar. En cuarto lugar, muchos consumidores adquieren con poca frecuencia los servicios profesionales; por tanto, no cuentan con compras reiteradas de las cuales puedan valorar la calidad. En quinto lugar, las

consecuencias de adquirir servicios profesionales deficientes pueden ser considerables. Por ejemplo, el servicio pudiera representar un desembolso importante para el consumidor y es posible que un servicio deficiente (por ejemplo, una cirugía de *bypass*) cause un daño grave e irreversible.²³

51. Se pueden utilizar estas características para justificar la regulación destinada a asegurar la calidad. Dichos esquemas están destinados a brindarles a los consumidores un nivel garantizado de calidad en los servicios y, por lo tanto, a reducir los riesgos asociados con la compra de servicios profesionales. En alguna medida, estos esquemas sustituyen la recopilación de investigación e información por parte de los individuos con la recopilación de información y evaluación que se haga mediante algún mecanismo regulador. Es posible que estos arreglos reduzcan el costo de las transacciones para los consumidores y que ayuden a que el mercado funcione eficientemente.

52. Sin embargo, con frecuencia la experiencia también demuestra que estas regulaciones tienen efectos que van más allá de garantizar o procurar garantizar la calidad de los servicios que los consumidores reciben. Estos efectos pueden incluir:

- La *creación de un monopolio*, debido a la reserva exclusiva del trabajo y de las actividades de la profesión, aunado al hecho que pudiera existir una mayor división del trabajo debido a la reserva exclusiva del trabajo a ciertas categorías de dicha profesión, por ejemplo, la cirugía plástica, que debe ser ejercida únicamente por “cirujanos plásticos”.
- El establecimiento de *restricciones anticompetitivas para ingresar* a una profesión mediante un acuerdo de certificación o acreditación, o mediante restricciones a la entrada de un extranjero o de una persona de otra región de ese país;

²³ Consulte Allan Fels, David Parker, Blair Comley y Vishal Beri (2001), “Occupational Regulation”, en *Anticompetitive Impact of Regulation*, eds. Guiliano Amato, Laraine L. Laudati, Edgar Elgar, páginas 104 a 115.

- La imposición de *restricciones anticompetitivas sobre el comportamiento*, por ejemplo, respecto de los precios, o la publicidad o la ética; y
- También pudieran existir *formas particulares de conducta anticompetitiva*, por ejemplo, acuerdos para fijar precios y boicots colectivos que, en caso de realizarse en otros mercados, serían una evidente violación a las leyes de competencia.

53. En vista de estas consecuencias, el mayor reto de las políticas es encontrar formas para abordar las legítimas inquietudes que se relacionan con la necesidad de garantizar la calidad, y crear al mismo tiempo el ámbito para que las fuerzas competitivas operen aún más de lo que lo han hecho tradicionalmente. Ello, por necesidad, implicará una estrecha combinación coordinada de las políticas de competencia y de los instrumentos de protección al consumidor:

- Las herramientas de las políticas del consumidor deben buscar planteamientos que sean efectivos para proteger a los consumidores y que al mismo tiempo no restrinjan indebida o innecesariamente a la competencia; mientras que
- Las políticas de competencia deben centrarse en el objetivo de garantizar que, con sujeción al establecimiento de las garantías adecuadas para proteger al consumidor, se permita a la competencia funcionar donde ésta pueda, incluyendo la eliminación de restricciones injustificadas a la entrada y a la conducta competitiva.²⁴

3.2.2 Competencia en los servicios sociales

54. También surge una necesidad similar de coordinar estrechamente las políticas de competencia y las políticas del consumidor en un intento para introducir las fuerzas del mercado, o fuerzas similares, en los servicios sociales tradicionales.

²⁴ La experiencia en Australia en este aspecto se analiza en Allan Fels (2006), “The Australian Experience Concerning Law and the Professions” en Ehlermann (ed.), *Competition Law and the Professions*, European University Institute, Florencia.

55. Por tanto, como se mencionó anteriormente, varios de los países de la OCDE han tomado medidas para ampliar la opción de los consumidores en los servicios sociales que los gobiernos prestaban tradicionalmente.²⁵ Se han hecho intentos similares en varias de las economías en vías de desarrollo, incluyendo Colombia (que recientemente dirigió un programa que ofrecía becas a estudiantes para asistir a escuelas privadas)²⁶, Chile²⁷ e Indonesia²⁸. Además, el Banco Mundial ha enfatizado la aportación que la competencia dentro del suministro de servicios (como servicios de educación y atención médica) puede brindar a fin de garantizar el uso eficiente de los recursos limitados que los países en vías de desarrollo tienen para invertir en la infraestructura social.²⁹

56. Aun cuando estos intentos pueden potencialmente mejorar en gran medida la eficiencia con la cual se prestan dichos servicios,³⁰ también plantean importantes cuestiones tanto para las políticas de competencia como para las políticas del consumidor.

²⁵ Para conocer una perspectiva general, consulte Lundsgaard, J. 2002, “Competititon and efficiency in publicly funded services”, Estudios Económicos de la OCDE, disponible en el sitio <http://www.oecd.org/dataoecd/42/36/22027701.pdf>

²⁶ Angrist, J. y otros 2002, “Vouchers for private schooling in Colombia: Evidence from a randomized natural experiment”, *American Economic Review*, 92(5).

²⁷ Hsieh, Chang-Tai y Urquiola, Miguel S., “When Schools Compete, How Do They Compete? An Assessment of Chile’s Nationwide School Voucher Program” (octubre de 2003). Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER, por sus siglas en inglés), No. W10008.

²⁸ Bedi, A. y A. Garg 2000, “The effectiveness of private versus public schools: The case of Indonesia”, *Journal of Development Economics*, 61(2).

²⁹ Hanushek, E. y L. Wolfsmann 2007, *Education quality and economic growth*, Banco Mundial, páginas 20-21.

³⁰ Hanushek, E. y L. Wolfsmann 2007, *Education quality and economic growth*, Banco Mundial, páginas 20-21; M Harrison 2004, *Education Matters: Government, Markets and NZ Schools*, NZBR, Wellington; C. Hoxby, 1994, “Do Private Schools Provide Competition for Public Schools?”, documento de trabajo de la NBER No. W4978. S. Bradley y J. Taylor 2002, “The Effect of the Quasi-market on the Efficiency-equity Trade-off in the Secondary School Sector”, 54, *Bulletin of Economic Research*, páginas 295-314; E. Hanushek, y S. Rivkin 2003, “Does Public School Competition Affect Teacher Quality?”, *The Economics of School Choice*; G. Colmes, J. DeSimone y N. Rupp 2003, “Does School Choice Increase School Quality?”, documento de trabajo de la NBER No. W9683 mayo; y P. Bayer y R. McMillan 2005, “Choice and Competition in Local Education Markets”, documento de trabajo de la NBER No. W11802.

57. Por ejemplo, aun cuando desde hace tiempo en la mayoría de los países hay escuelas que no son dirigidas por el gobierno, con frecuencia, la capacidad de los padres de ejercer su elección dentro del sistema público se ha limitado a reglas que asignan a los niños a una escuela en particular (por lo general, con base en su lugar de residencia). Al mismo tiempo, las normas del financiamiento limitan la medida en que los subsidios públicos a las escuelas siguen el flujo de los estudiantes, distorsionando la competencia tanto dentro del sistema público (en la medida en la que las escuelas que consiguen estudiantes no consiguen un financiamiento equiparable) y entre el sistema público y el sector no gubernamental. Brindarles a los padres opciones más amplias y hacer que el flujo de los ingresos para las escuelas dependa más de dicha elección pudiera representar una manera poderosa de aumentar la respuesta del sistema educativo a las preferencias de los padres.³¹

58. Sin embargo, obtener dichos beneficios y garantizar que en última instancia se beneficie a los estudiantes y a la sociedad, implica un sin número de cuestiones en el diseño de las políticas. En la medida en que las escuelas se muevan hacia el área de la competencia, se necesitan abordar difíciles cuestiones sobre la divulgación de información (que es vital para ejercer la elección, pero que pudiera distorsionar los incentivos que enfrentan los maestros y los administradores de las escuelas)³², sobre

³¹ Consulte Burgués, S., C. Propper y D. Wilson 2004, “The impact of choice in education and health: a review of economic literature”, Centre for Market and Public Organisation, particularmente en las páginas 15-23. Dichas consideraciones son igualmente importantes para las economías en vías de desarrollo cuando, como se mencionó anteriormente, existe un gran cantidad de experimentos sobre las políticas; consulte, por ejemplo, Patrinos, H. 2006, “Public-Private Partnerships: Contracting Education in Latin America”, Banco Mundial; Barrera-Osorio, F. 2007. “The Impact of Private Provision of Public Education: Empirical Evidence from Bogota’s Concession Schools”, Banco Mundial; y Patrinos, H. y S. Sossale (eds.) 2007, “Mobilizing the Private Sector for Public Education: A View from the Trenches”, Banco Mundial.

³² Al revisar la literatura económica, en el trabajo de Burgess, S., C. Propper y D. Wilson de 2004 “The impact of choice in education and health: a review of the economic literature”, Centre for Market and Public Organisation, se concluye que (página 16): “Para que la elección opere, el lado de la oferta debe estar receptivo a (los cambios en) la demanda. Pero la forma que toman estas respuestas depende del tipo de medición del desempeño utilizado y los incentivos que se crean con ello. Si la elección de los padres se basa en la información contenida en las medidas del desempeño, las escuelas deben tener el incentivo de mejorar el desempeño medido. Esto no significa necesariamente una mejora en los resultados reales... Las medidas diferentes del desempeño se pueden conformar a los diferentes objetivos de rendición de cuentas y de facilitar un programa de elección”. La influencia de establecer objetivos y divulgar información sobre los prestadores (y las consecuencias no planeadas que pudieran tener lugar) se analizan en Hood, C. (2006), “Gaming in Targetworld”, *Public Administration Review*, 66(4), 515.

el intercambio de información y la cooperación entre las escuelas, y sobre qué tan conveniente sería reconciliar el intercambio de información con la competencia efectiva.³³

59. Observamos cuestiones similares en los servicios de atención médica. En particular, en los países que experimentan el rápido envejecimiento de la población³⁴, las cuestiones más importantes para garantizar una prestación eficiente de servicios de atención médica han cambiando. Aun cuando la prestación de atención médica para afecciones agudas sigue teniendo una importancia obvia, cada vez se pone mayor énfasis en el tratamiento de afecciones crónicas (así como en la asignación de recursos), tales como las diferentes discapacidades asociadas con la edad (por ejemplo, demencia), así como aquellas asociadas con la obesidad y otras enfermedades originadas por el “estilo de vida”.³⁵ Estas son formas de atención médica en donde la elección de los consumidores (o de sus familias) puede ser particularmente importante, debido a que la atención en sí misma puede implicar una elección de *facto* sobre las condiciones de vida (como en el caso, por ejemplo, de atención médica en residencias de adultos mayores) y/o debido a que los incentivos y la motiva-

³³ Esto se ilustra con los casos del Reino Unido y los EE.UU., en donde las escuelas y universidades privadas han experimentado investigaciones o demandas por conductas presuntamente anticompetitivas debido al intercambio de información y prácticas cooperativas. En el Reino Unido, las escuelas privadas fueron investigadas a fines de 2006 por intercambiar información sobre las cuotas futuras (consulte la Resolución de la Oficina de Transacciones Equitativas (*Office of Fair Trading*) del Reino Unido No. CA98/05/2006, “Exchange of information of future fees by certain independent fee-paying schools”, 20 de noviembre de 2006. En los EE.UU., en 1993, el gobierno federal impugnó con éxito el acuerdo entre universidades que limitaba la competencia en la distribución de ayuda financiera a través de un acuerdo que adjudicaba la ayuda únicamente con base en la necesidad a través de una fórmula común; consulte el caso *United States v Brown Univ.* 5F.3d 658.

³⁴ El caso de Australia ilustra la tendencia más amplia de la OCDE. Por lo tanto, de acuerdo con las proyecciones demográficas actuales, el número de australianos de 85 años de edad y mayores aumentará de 330,000 en 2006 a 580,000 en 2021 y a más de 1.6 millones en 2051; consulte, en general, Ergas, Henry y David Cullen (2007), *Providing and Financing Aged Care in An Aging Society* (en imprenta), disponible en www.greenwhiskers.com.au.

³⁵ Extrapolando, de tendencias similares en los EE.UU., consulte Reynolds, S. L., Y. Saito y E. M. Crimmins, 2005, “The Impact of Obesity on Active Life Expectancy in Older American Men and Women”, *The Gerontolo gist*, vol. 45, páginas 438-444. Consulte Ergas, Henry y David Cullen, *ibid*, el análisis sobre tendencias en las enfermedades crónicas y sus implicaciones para la previsión y elección en atención médica a adultos mayores.

ción de los pacientes importa mucho en la eficacia del tratamiento (como en el tratamiento de afecciones del estilo de vida).

60. Sin embargo, no es fácil hacer que la elección funcione bien en estas áreas; como con las escuelas, ello implica cuestiones difíciles sobre la divulgación de información y los derechos y obligaciones de los consumidores, así como cuestiones difíciles sobre la forma en que la competencia entre proveedores pudiera ser conciliada con los objetivos sociales más amplios que también se están persiguiendo. Aquí también diferentes formas de experiencia —de los practicantes de salud, especialistas de las autoridades de competencia y de los expertos en protección al consumidor— necesitan centrar la atención en el diseño de los instrumentos del mercado (o similares a los del mercado).³⁶

3.3 Conclusiones

61. En resumen, las cuestiones que se asocian con la interacción entre las políticas de protección al consumidor y las políticas de competencia han recibido mucha atención en años recientes, y parte de dicha atención viene de las conclusiones de las investigaciones sobre las limitaciones inherentes a la calidad y eficacia de la elección de los consumidores. Sería prematuro, y probablemente incorrecto, concluir de estos estudios que se debe depender menos de la elección de los consumidores en un mercado competitivo como un mejor medio para promover la eficiencia y el bienestar social. Sin embargo, tienen importantes implicaciones en el diseño de las políticas, más evidentemente en las medidas de protección al consumidor. En tanto, las políticas de competencia y las políticas del consumidor se amplíen hacia nuevas áreas, tales como los mercados emergentes para los servicios sociales que los gobiernos tradicionalmente prestaban, las lecciones de dicha investigación necesitarán ser consideradas en su totalidad.

³⁶ Una buena investigación del impacto sobre la elección del consumidor en los mercados de atención médica se encuentra en el trabajo de 2004 de Burgess, S., C. Propper y D. Wilson, “The impact of choice in education and health: a review of the economic literature”, Centre for Market and Public Organisation, páginas 25-33.

4. Diseño institucional y retos institucionales

62. El análisis anterior enfatiza la interdependencia que existe entre las políticas de la competencia, por una parte, y las políticas del consumidor, por la otra, así como la naturaleza compartida de los objetivos que persiguen. También enfatiza la forma en que se combinan en el diseño de las políticas, más evidentemente cuando la competencia se amplía hacia nuevas áreas. Esto conduce naturalmente hacia la consideración de los acuerdos institucionales para las políticas de competencia y las políticas del consumidor, incluyendo la pregunta de si deben ser “albergadas” dentro de una única institución.

63. Existen tantos beneficios como costos al poner a las políticas de competencia y a las políticas del consumidor dentro de una única institución. Consideraremos primero los beneficios, y posteriormente haremos una evaluación de los costos.

4.1 Beneficios de la integración

64. Existen tres ventajas principales al integrar la responsabilidad primaria de las políticas de competencia y las políticas del consumidor dentro de una única institución. Éstas son:

- Beneficios al considerar a las políticas de competencia y del consumidor como instrumentos que pueden ser combinados flexiblemente y, en forma más general, administrados dentro de una única cartera de instrumentos de las políticas;
- Beneficios al desarrollar y compartir la experiencia dentro de estas dos áreas; y
- Beneficios en términos de una visibilidad más amplia en la comunidad y entendimiento de ésta de aspectos relacionados con la competencia y el consumidor.

4.1.1 Cartera de instrumentos de las políticas

65. Al mantener a los mercados eficazmente competitivos, las políticas de competencia pueden reducir la labor que necesitan hacer las políticas del con-

sumidor; de igual forma, las políticas del consumidor, al mejorar la capacidad de los consumidores para ejercer su elección, pueden ayudar a que los mercados sean más eficazmente competitivos y obligar a las empresas a competir con base en los méritos, respaldando con ello los objetivos de las políticas de competencia. Esta interdependencia es importante, debido a que significa que pudiera existir un ámbito de sustitución entre estos instrumentos. Como consecuencia, incorporar los instrumentos dentro de una única institución pudiera permitir que se persiguieran ambos objetivos con un costo neto más bajo (o en forma equivalente, con una ganancia neta mayor), ya que el instrumento de menor costo se utiliza de hecho en cada situación.

66. Por ejemplo, en general, las políticas de competencia, además de prohibir la conducta anticompetitiva, tienen un alcance relativamente bajo para hacer que los mercados sean estructuralmente más competitivos de lo que podrían ser; además, las políticas que procuran “desconcentrar” los mercados oligopolísticos, sea mediante desinversiones obligadas, o al subsidiar o ayudar en otra forma la entrada, con frecuencia son polémicas y pareciera que imponen costos que superan los beneficios. En este sentido, las autoridades de competencia pudieran contar con menos medios para modificar el lado del suministro de los mercados, a fin de hacer que la competencia sea una disciplina mucho más efectiva. Sin embargo, en estos casos, la acción del lado de la demanda del mercado pudiera ser una alternativa efectiva: por ejemplo, si se mejora la información al consumidor, o se reducen los costos del cambio, se hace que la demanda que cada empresa enfrenta sea más elástica, lo que en general creará incentivos para que cada empresa determine sus precios más agresivamente en cualquier estructura de mercado dada.³⁷

³⁷ Este no es siempre el caso. Por ejemplo, en un mercado que crece rápidamente, los costos del cambio pudieran inducir a las empresas a ofertar más agresivamente a los clientes, a fin de beneficiarse de efectos posteriores de protección a largo plazo. Reducir artificialmente los costos del cambio en dicho mercado pudiera atenuar la competencia de precios, por lo menos en la fase de crecimiento. Sin embargo, la competencia reducida en la fase de crecimiento pudiera compensarse con una competencia más intensa una vez que el tamaño del mercado se haya estabilizado. En consecuencia, aun en estos casos, existe una disyuntiva entre los costos del cambio y la competencia.

67. El valor de considerar estos instrumentos dentro de una cartera común de herramientas se acentúa debido al hecho de que las políticas del consumidor con frecuencia se pueden ajustar a las necesidades de los mercados en particular, en formas que serían imposibles y/o inadecuadas para las políticas de competencia. Por ejemplo, no sería conveniente contar con un juego específico de instrumentos de las políticas de competencia que se aplicaran a (como ejemplo) la electricidad al menudeo; sin embargo, las cuestiones particulares que se asocian con la mejora de la información al consumidor en dicho mercado pudieran ser muy bien abordadas adecuadamente a través de los instrumentos de las políticas del consumidor (como campañas de información) específicos para el mercado en cuestión. En este sentido, aun cuando las políticas de competencia son, por naturaleza, un instrumento relativamente categórico, es posible que las intervenciones del lado de la demanda de los mercados aborden las especificidades de la industria en una forma más detallada.

68. Al mismo tiempo, administrar estos instrumentos en una cartera común pudiera ser una forma eficaz de identificar, y por lo tanto, evitar o reducir las incongruencias entre las posturas de las políticas. Por ejemplo, es posible que las normas obligatorias de los productos limiten la competencia al restringir la entrada de productores con bajos precios y con baja calidad. Es más probable que dicha consecuencia perjudicial se descubra y que motive una acción correctiva en una institución que también esté en sintonía con el objetivo de promover la competencia, y cuyas funciones la llevan a realizar investigaciones de competencia a través de una amplia gama de mercados, que en una institución que no lo esté. Por lo general, al garantizar que cada mercado y que los instrumentos que se centren en éste sean considerados en su totalidad en términos del funcionamiento tanto del lado de la oferta del mercado y del lado de la demanda, se podrá controlar mejor el riesgo de que se utilicen una serie de políticas para debilitar a las otras.

4.1.2 *Experiencias compartidas*

69. En particular, pero no sólo en las economías más pequeñas, es probable que el cúmulo de experiencia disponible para el sector público al analizar cuestiones complejas de las políticas que tengan que ver con la estructura y el funcionamiento de los mercados sea muy limitado. Ya que las políticas del consumidor y las políticas de competencia recurren a tipos similares de experiencias, administrar las experiencias que existen dentro del marco de una única institución pudiera permitir que dicha institución las utilizara en forma más eficiente.

70. Al mismo tiempo, dicha administración integrada pudiera brindar oportunidades para el desarrollo profesional en las que los individuos son expuestos tanto a las cuestiones de las políticas de competencia como las cuestiones de las políticas del consumidor y desarrollan una comprensión detallada de éstas. Esto es particularmente importante cuando se requieren los análisis que consideren en forma global tanto el lado de la oferta como el lado de la demanda de los mercados.

71. Por ejemplo, es posible que sea difícil comprender lo que (visto desde el punto de vista de la oferta) pudieran parecer acuerdos restrictivos indebidos, sin comprender la forma en que opera el lado de la demanda de un mercado. Los acuerdos mediante los cuales las aseguradoras “dirigen” a los clientes hacia proveedores particulares de servicios de reparación de accidentes (al requerir que los consumidores utilicen únicamente a los talleres de reparación designados) son un buen ejemplo. Pudiera parecer que dichos acuerdos restringen la competencia de los servicios de talleres de reparación. Sin embargo, su principal justificación yace en la forma en que limitan los problemas del riesgo moral que de lo contrario surgirían en el mercado de los talleres de reparación. Estos problemas de riesgo moral surgen debido a que los consumidores no corren con todos los costos de los servicios de reparación, en tanto que es difícil observar la calidad de las reparaciones. Al limitar aparentemente la elección del consumidor, la aseguradora puede reducir los costos y aumentar la calidad directamente, y proporcionar incentivos para que los talleres de reparación compitan con base en el costo y en la calidad, más que explotar a los consumidores y a las aseguradoras. Una comprensión detallada sobre la forma en que los consumidores se comportan en situaciones como éstas obviamente es útil para analizar adecuadamente lo que podría parecer como una restricción indebida sobre la competencia.

72. De igual forma, el entendimiento sobre las cuestiones de las políticas y los instrumentos del consumidor es importante para evaluar los posibles cambios en la estructura del mercado, como aquéllos relacionados con fusiones propuestas. En su forma más simple, es posible que saber que una industria en la cual los consumidores han experimentado problemas persistentes con los términos y condiciones del servicio ayude a analizar las afirmaciones sobre la forma en que los mercados pertinentes han operado en el pasado, y la forma en que pudieran operar en el futuro. Por ejemplo, si los consumidores normalmente enfrentan altos costos de información, la estructura del merca-

do posterior a la fusión pudiera ofrecer a los consumidores un ámbito más amplio para ser explotado, particularmente si la competencia posterior a la fusión dependiera en gran medida de la nueva entrada o la expansión de proveedores relativamente pequeños y tal vez poco conocidos. Al mismo tiempo, la conciencia directa sobre dichas cuestiones del consumidor puede ayudar a moldear recursos que pudieran, por ejemplo, incluir la divulgación de información o requisitos para ofrecer los productos por separado.

4.1.3 Apoyo de la comunidad y rendición de cuentas públicas

73. Finalmente, es posible que existan beneficios en términos del apoyo de la comunidad y de la rendición de cuentas públicas.

74. En lo que respecta al apoyo en la comunidad existe una apreciación natural del valor y la de importancia de la protección al consumidor. Al vincular las actividades de las políticas de competencia con el programa de protección al consumidor, y al explicar los vínculos entre sus decisiones conforme a las políticas de competencia y la promoción de los intereses del consumidor, las autoridades de competencia pueden aumentar la aceptación pública de las políticas de competencia. Esto pudiera ser particularmente importante en los países en donde las políticas de competencia se han desarrollado recientemente, y donde existe poca comprensión sobre la importancia, el papel y la esencia de las políticas de competencia. Es probable que las decisiones potencialmente debatibles (tales como aquellas que implican la oposición a fusiones entre empresas nacionales poderosas) se puedan tomar y respaldar más fácilmente si se pueden explicar claramente como parte de una misión más amplia destinada a proteger y a promover los intereses de los consumidores.

75. Al mismo tiempo, por lo menos en algunos países, ha sido difícil para la protección al consumidor obtener un grado más alto de prioridad política y, de hecho, de apoyo dentro de las élites administrativas y burocráticas. Esto ha comprometido tanto su acceso al financiamiento continuo como su capacidad de atraer a los elementos más ambiciosos del servicio público. En comparación, en general, las autoridades de las políticas de competencia que cuentan con buenos recursos son consideradas como un componente importante de una administración económica sólida. Además, la experiencia adquirida trabajando como autoridad de competencia pudiera ser el paso más indicado para los profesionales jóvenes con talento. Las autoridades de competencia que

tengan mayor acceso a recursos humanos y financieros podrán ampliar más fácilmente la protección al consumidor en países en donde las dos áreas de las políticas comparten un hogar común.

76. Así como se han obtenido estos beneficios en la sustentabilidad, integrar las misiones podría conducir hacia una mejora en la rendición de cuentas públicas. Las políticas de competencia tienden hacia un ámbito que incluye a la economía entera, y las acciones individuales y las decisiones de las autoridades de competencia tienen un amplio interés para las comunidades de negocios, legales y académicas, ya que son vistas como antecedentes que pueden ampliarse más allá de las empresas e industrias directamente involucradas en dichas acciones y decisiones. En consecuencia, la conducta de las autoridades de competencia con respecto de sus funciones de competencia está sujeta a una supervisión bastante cuidadosa y efectiva, que ayuda a garantizar que las agencias operen de acuerdo a niveles razonables de calidad.

77. En comparación, algunas veces las políticas del consumidor son altamente específicas para la industria, e implican además muchas decisiones que individualmente generan muy poco interés en términos de la economía en general. Esto puede conducir hacia una situación en la cual relativamente pocos actores sociales tienen la motivación o la capacidad de supervisar cuidadosamente las decisiones de las agencias especializadas en las políticas del consumidor. La ausencia de esta supervisión estrecha puede dar lugar a una falla de regulación, en la que la agencia en cuestión sea captada ya sea por la ideología de la protección al consumidor, sin apreciar debidamente los costos que la regulación impone, o por las empresas reguladas, que tienen interés en utilizar la protección al consumidor para crear barreras respecto de la entrada y la expansión de nuevos actores. Es probable que estos riesgos sean menores en una entidad que también tenga las funciones de las políticas de competencia, tanto debido a la cultura interna de dicha entidad como al estrecho escrutinio que dicha entidad atraerá naturalmente.

4.2 Costos de la integración

78. Aun cuando la integración de las instituciones de las políticas de competencia y de las políticas del consumidor pudiera ser beneficiosa, también tiene costos, que surgen de las diferencias inherentes en la esencia y aplicación de estos instrumentos, y de los obstáculos que dichas diferencias crean en la práctica para lograr la absoluta integración de las políticas.

4.2.1 *Diferencias en la esencia e instrumentación*

79. Aun cuando las políticas del consumidor y las políticas de competencia compartan objetivos comunes, los instrumentos específicos de los que dependen difieren, así como el contexto en el cual la instrumentación de las políticas tiene lugar.

80. Por lo tanto, en general, las políticas de competencia se instrumentan mediante la ejecución de las leyes de competencia, lo que implica una combinación de procedimientos administrativos (como los que se utilizan para la autorización de fusiones, y en la autorización —autorización administrativa— de contratos) y litigios ante juzgados y tribunales. Normalmente, el número de casos es relativamente pequeño, en donde, con frecuencia, los casos individuales son muy vastos, hablando en términos absolutos. Además, con frecuencia la interacción directa con el público es bastante limitada, en donde gran parte del flujo de información tiene lugar a través de procesos altamente formalizados, como presentaciones de información y desahogo de pruebas documentales. Estas características del flujo de trabajo influyen considerablemente sobre la estructura y la conducta de las agencias, incluidas las de capacitación del personal, los tipos de habilidades y las trayectorias profesionales que contribuyen al avance, y a la asignación del tiempo y la atención del personal de mayor rango.

81. En comparación, las políticas del consumidor son inherentemente más variadas en sus instrumentos, forma y esencia. Con respecto de los instrumentos, mientras que las políticas del consumidor cuentan con un elemento de ejecución convencional (que está más marcado con respecto de la conducta engañosa y abusiva), también comprenden pesos y medidas, calidad de productos y normas de seguridad, códigos de conducta de la industria, la regulación del comportamiento en profesiones individuales y del procurador del consumidor, y mecanismos para la resolución de disputas. Aun cuando existen algunos instrumentos importantes que incluyen todos los ámbitos de la economía, en general son paralelos a un amplio rango de instrumentos específicos al sector o al mercado. Éstos dependen de una amplia gama de instrumentos de ejecución y, en algunos casos (tal como la información y educación del consumidor) son formas muy “suaves” de regulación. Además, el proceso de formación e instrumentación de las políticas tiende a ser, en sí mismo, muy variado y abierto en muchos aspectos, que comprende una participación importante y directa con el público, un número de casos que implica muchos casos pequeños individuales,

y una aportación importante a la industria en el diseño de las políticas. A su vez, estas características trazan un mapa para el proceso de las políticas mucho más descentralizado, en términos de la gama de actores involucrados, y mucho más localizado geográficamente que lo que sería la formación y la ejecución de las políticas de competencia.

82. Un resultado de estas diferencias es que es posible que sea difícil que las políticas del consumidor, al integrarse con una agencia que también es responsable de las políticas de competencia, atraigan la atención que merecen. La naturaleza altamente variada del número de casos de las políticas del consumidor, y el hecho de que muchos casos de las políticas del consumidor son relativamente pequeños y atraen poco interés, hablando en términos absolutos (aun cuando pudieran ser muy importantes para los consumidores individuales), puede hacer que las políticas del consumidor reciban menos atención y apoyo de los altos ejecutivos de lo que debieran. El hecho de que gran parte de las políticas del consumidor impliquen la interacción descentralizada con otras agencias y niveles territoriales del gobierno puede inducir la tendencia a delegar el trabajo a ejecutivos de menor rango y a no brindarles el financiamiento, los recursos y el perfil que las políticas de competencia garantizan invariablemente con su flujo continuo de alta visibilidad, gran escala y litigios.

83. Estas cuestiones surgen de las diferencias en la naturaleza de los instrumentos y tareas que los instrumentos de estas respectivas políticas implican; desde luego, en teoría, esto puede cambiar.

84. En particular, es posible que existan beneficios al consolidar las políticas del consumidor en términos de otorgarles una base legal e institucional más unificada, y en ese aspecto al hacerlas, de alguna forma, más similares a las políticas de competencia. De hecho, en una revisión muy reciente de las políticas australianas del consumidor, la Comisión de Productividad (que asesora al gobierno australiano sobre cuestiones que afectan la eficiencia de la economía) ha recomendado que sería mejor depender de la ley genérica más que recurrir a la regulación específica de la industria al tratar muchos de los problemas de los consumidores.³⁸ En efecto, dicha dependencia en la ley genérica:

³⁸ Comisión de Productividad (2007), *Review of Australia's Consumer Policy Framework: Draft Report*, Canberra.

- Facilita la congruencia en el enfoque entre los consumidores y los mercados;
- Permite que los reguladores aborden los problemas incipientes sin necesidad de nuevas leyes; una característica especialmente importante, dado que muchos de los mercados de consumidores evolucionan rápidamente;
- En general, evita los problemas de líneas divisorias y de lagunas en la cobertura de regulación que pudieran surgir; e
- Impone relativamente menores costos sobre la mayoría abrumadora de los proveedores que hacen lo correcto por los consumidores.

85. En contraposición con dichos beneficios, la regulación del consumidor específica para la industria procura explícitamente evitar ciertos comportamientos, más que depender del efecto disuasivo de la amenaza de acciones judiciales por violaciones de la ley general, y la posible responsabilidad por indemnización. Es más probable que su uso, así lo observa la Comisión de Productividad, sea más conveniente cuando:

- El riesgo de perjuicio al consumidor es alto y/o si el perjuicio experimentado cuando las cosas fallan es potencialmente considerable y posiblemente irremediable. (Dichas consideraciones son la razón principal por la cual se utilizan regulaciones específicas en las áreas de atención médica y de crédito al consumidor);
- Es difícil medir la idoneidad y calidad de los servicios antes, o aun después, de la compra (la base aparente de muchos otros regímenes de certificación de profesionales); y/o
- La naturaleza técnica de un producto o servicio facilita que el regulador evalúe las violaciones de la conducta apropiada en contra de algunas normas “objetivas”.

86. Estas consideraciones están bien hechas y, por lo menos en lo que respecta a Australia, sugieren los beneficios de colocar una carga un poco mayor en el logro de los objetivos de protección al consumidor a través de instrumentos legales que comprendan a toda la economía. Sin embargo, aun con esta intención,

es muy probable que continúen las diferencias principales que se observaron con anterioridad entre la naturaleza de las tareas, las habilidades y los procesos implicados en las políticas de competencia por una parte, y las políticas del consumidor, por la otra.

87. Ello, a su vez, crea dificultades prácticas al procurar administrar ambas funciones dentro de una única agencia gubernamental. Aun cuando estas dificultades no necesitan ser insuperables, limitan a las economías de alcance entre las funciones, y pudieran contribuir hacia su administración por separado.

4.2.2 *Límites sobre la integración en la práctica*

88. En gran parte, como consecuencia de las características indicadas con anterioridad, un rasgo inherente a cualquier régimen efectivo de protección al consumidor será que involucrará a distintas agencias gubernamentales. Además, es muy posible que dichas agencias comprendan niveles territoriales de administración por separado, especialmente en países que tienen una estructura federal. Este carácter de agencia múltiple es especialmente notorio cuando las cuestiones de protección al consumidor surgen en industrias que están sujetas a amplias regulaciones específicas a la industria, tales como servicios financieros y servicios de atención médica. En estos casos, los reguladores específicos a la industria juegan un papel importante en las cuestiones de protección al consumidor, y de hecho, con frecuencia tienen la responsabilidad principal en ese aspecto.

89. En consecuencia, no es factible en general centralizar la responsabilidad de las políticas del consumidor en la misma medida y en la misma forma que ocurre con respecto de la responsabilidad de la ejecución de las políticas de competencia. Aun cuando los aspectos de las funciones se combinen en una única institución (como en el caso de la Comisión de Competencia y del Consumidor, ACCC por sus siglas en inglés, en Australia), muchos aspectos importantes de la protección al consumidor se encuentran fuera de este límite, y probablemente continuarán haciéndolo.

90. Ello implica que, en la práctica, el grado de integración entre estos instrumentos de las políticas nunca será absoluto. Más bien, cualquier integración será selectiva, y por lo tanto necesitará enfocarse en los aspectos de las políticas que sean estrechamente interdependientes, y cuando las economías de alcance en el diseño e instrumentación de las políticas sean mayores.

4.3 Conclusiones sobre cuestiones del diseño institucional

91. En general, existen varios aspectos de los cuales se pueden obtener beneficios al colocar la responsabilidad tanto de las políticas de competencia como de las políticas del consumidor en una única institución. Estos beneficios incluyen:

- Beneficios en términos de una mejor coordinación de las políticas y, en particular, en la selección de los instrumentos de las políticas que satisfagan las necesidades de situaciones particulares de hecho;
- Un mejor entendimiento por parte de los responsables de formular y ejecutar las políticas de cada área sobre el papel y las limitaciones de los otros; y
- La capacidad de garantizar economías de alcance en el acceso a los recursos y en la eficacia de los procesos de supervisión y responsabilidad.

Sin embargo, también existen límites inherentes a las posibilidades de integración:

- La naturaleza de las tareas involucradas en la instrumentación de las políticas del consumidor difiere en gran medida de aquellas involucradas en la administración de las políticas de competencia, reduciendo las economías de alcance que se pueden lograr a través de su integración; y
- Es una característica inherente de cualquier política efectiva de protección al consumidor que ésta implicará un amplio rango de agencias, y (especialmente en países con estructura federal) que se ampliará a varios niveles territoriales de administración.

92. Obviamente, estas presiones en conflicto pueden ser abordadas a través de una gama de enfoques bastante distintos. En la práctica, lo que pareciera ser más importante es:

- Garantizar que las autoridades de competencia tengan acceso interno a las habilidades que implica la formulación de las políticas del consumidor, y que, como mínimo, tengan el papel de observadores con respecto de las políticas del consumidor, así como el alcance de intervenir en las

decisiones de las políticas del consumidor que tengan implicaciones importantes para la competencia; y

- Que exista dentro del gobierno una entidad que tenga la supervisión de la protección al consumidor “por parte de todo el gobierno”, y que ejerza dicha supervisión en forma consciente sobre los asuntos de la competencia.

93. Es posible que las investigaciones periódicas sobre instrumentos en particular (tales como licencias ocupacionales o restricciones sobre la publicidad) destinadas a revisar si se ajustan a la competencia eficiente tengan un papel útil e importante en este aspecto. Estas investigaciones brindarían la oportunidad periódica de revisar si los objetivos perseguidos mediante cualquiera de las restricciones que se imponen utilizando estos instrumentos pueden lograrse en formas menos restrictivas o más eficientes. El desarrollo de un programa de dichas revisiones, comenzando con los instrumentos que probablemente sean más innecesarios y restrictivos, pudiera ser un enfoque efectivo para otorgarle a dicho proceso una estructura y una cronología clara.

5. Conclusiones

94. Recientemente se ha enfatizado que las políticas del consumidor pueden “activar” las políticas de competencia, es decir, que pueden ayudar a revivir los procesos competitivos, dándoles la vitalidad que necesitan para lograr el objetivo de hacer que los mercados sean más eficientes y efectivos.³⁹

95. Ello es así aun cuando hay veces en que existe el riesgo de que los instrumentos de las políticas del consumidor, más que servir a los intereses del consumidor, sean utilizados para restringir lo que sería, de lo contrario, una competencia deseable. En la medida en que los mercados mundiales se integran aún más, este peligro también se vuelve más urgente. Las justificaciones paternalistas pueden desplegarse para muchos propósitos, y no todos éstos son convenientes, hablando en términos sociales.

³⁹ Sylvan, L. 2004, “Activating competition: The consumer - competition interface”, *Competition & Consumer Law Journal*, páginas 191-206.

96. Sin embargo, ello no sugiere que se debe dudar sobre la importancia de las políticas del consumidor. Las inquietudes de tiempo atrás sobre la necesidad de proteger a los consumidores, y particularmente a los más vulnerables, no únicamente conservan su validez sino que son más importantes aun en la medida en que se introducen los mecanismos del mercado hacia más sectores de nuestras economías y sociedades. La introducción de la competencia en estas áreas necesita coordinarse estrechamente con el desarrollo de garantías efectivas para el consumidor, lo que es un reto que todavía debe satisfacerse en gran medida. Por lo tanto, el imperativo de la coordinación de las políticas es más urgente que nunca.

97. Sin embargo, no existen “balas mágicas” que puedan satisfacer dicho imperativo a cabalidad. La realidad es que las políticas de competencia y las políticas del consumidor siempre diferirán en el rango de instrumentos de los que dependen, las características más importantes de las tareas implicadas en su instrumentación, y los niveles del gobierno que implican. Ello, así como la historia, pudieran limitar la medida en la cual pueda existir la integración institucional. En consecuencia, lo que más importa es que las autoridades de las políticas de competencia cuenten con la experiencia necesaria para ser defensores efectivos en las diferentes dimensiones del proceso de las políticas del consumidor, mientras que, de forma similar, las agencias de protección al consumidor cuenten con habilidades en las políticas de competencia; y que exista en el gobierno central una atención continua hacia la necesidad de congruencia entre estos instrumentos de las políticas. Es posible que las investigaciones periódicas de instrumentos particulares (tales como licencias ocupacionales, o restricciones sobre la publicidad) destinados a revisar si son consistentes con la competencia eficiente desempeñen un papel útil e importante en este aspecto.

La economía de las políticas de competencia y de las políticas del consumidor: la perspectiva de un país en vías de desarrollo

Deunden Nikomborirak

Directora de Investigación del Instituto Tailandés de Investigación
para el Desarrollo (TDRI, por sus siglas en inglés)

1. Introducción

1. Cuando un país se esfuerza por lograr un mayor crecimiento económico, tiende a dejar de lado las políticas que pudieran plantear impedimentos para la consecución de dicho objetivo, como las que se relacionan con la protección al consumidor. Sin embargo, a medida que se vuelve más desarrollado y sus pueblos disfrutan de un nivel de vida más alto, las cuestiones que se relacionan con los derechos de los consumidores emergen naturalmente. Por tanto, aun cuando el reto para encontrar la mejor forma de equilibrar los intereses de los consumidores en contra de los intereses de los productores es enfrentado por todos los gobiernos, es más complicado para los países emergentes, que experimentan una fase de transición desde una economía antiguamente orientada hacia el productor hacia una economía más orientada al consumidor. Este documento procura abordar los problemas económicos y prácticos específicos que los gobiernos de los países en vías de desarrollo experimentan en la formación de las políticas del consumidor y las políticas de competencia.

2. La economía de las políticas del consumidor y las políticas de competencia

2. La economía básica nos dice que en un mercado disputado, la competencia producirá una asignación de recursos más eficiente generando el costo más bajo y una mayor opción en términos de calidad y variedad, tanto en productos como en servicios. Por tanto, los intereses de los consumidores como los de la competencia están en armonía. Desde luego, en los mercados en donde la competencia efectiva no es viable, se requerirá la regulación.

3. Sin embargo, con frecuencia en muchos países en vías de desarrollo se les niega a los consumidores los frutos de la competencia, debido a que varias de las normas y regulaciones estatales disuaden la entrada de proveedores o de productos alternativos. En estos casos, la eliminación de estas restricciones parece ser la solución más sencilla. Aun cuando esto puede sonar simple y obvio, en realidad, es extremadamente difícil hacerlo. Esto es debido a que la introducción de la competencia en cualquier mercado afecta la distribución de los beneficios en los diferentes grupos de interés, mismos que son políticamente difíciles de administrar. Y más importante, es posible que estas barreras hayan sido construidas en primer lugar como parte de las políticas del país para desarrollar una industria local.

4. Por ejemplo, el Ministerio de Finanzas de Tailandia tuvo que conseguir sus monedas de un único productor local, cuyo precio de licitación probablemente fue elevado para igualar el precio de los demás licitadores extranjeros que enfrentan una alta barrera arancelaria. El intento de eliminar el arancel a fin de permitir que los licitadores extranjeros compitiesen en igualdad de condiciones fue frustrado por el hecho de que dicho único productor en Tailandia recibió incentivos de inversión con el fin de ser el precursor de la producción local de monedas. Es común que las políticas industriales sean diferentes a las políticas de competencia o del consumidor. De igual forma, muchas personas en los países en vías de desarrollo experimentan altos precios por los servicios públicos y servicios de baja calidad o, lo que es peor, la negación a acceder a dichas prestaciones en general, como resultado de los monopolios estatales en los servicios públicos; pero la decisión de privatizar las empresas estatales es tanto política como económica.

5. En resumen, la competencia puede llegar muy lejos en la protección al consumidor. Aun cuando es verdad que la competencia no puede proteger “todos” los intereses de los consumidores, lo hace para los intereses más “básicos” de los consumidores, es decir, los precios excesivos, la ausencia de opción, la baja calidad en los productos o servicios, que con frecuencia se encuentran deficientemente protegidos en la mayoría de los países en vías de desarrollo.

6. Los problemas de los consumidores que no pueden ser resueltos por la competencia del mercado, tales como la publicidad falsa o engañosa, requieren de leyes del consumidor. Las cuestiones sobre salud y seguridad también son parte de la ley y de las políticas del consumidor. Aquí, las políticas de competencia y del consumidor pudieran diferir unas de otras. La siguiente sección abordará estas cuestiones en detalle.

3. Problemas y retos del consumidor y la competencia en los países en vías de desarrollo

7. La mayoría de los países en vías de desarrollo sufren mayores problemas respecto del consumidor y de la competencia que lo que enfrentan los países más desarrollados. Esto se debe a que la competencia en muchos mercados tiende a ser limitada por el mercado nacional relativamente pequeño, protegido por altas barreras arancelarias y por un régimen restrictivo para la inversión extranjera que rechaza productos de importación y proveedores extranjeros. La liberalización, que seguramente beneficiaría a los consumidores, se logra a un costo muy alto

para las economías cuyos proveedores no son competitivos y en donde los aranceles de importación contribuyen a una gran parte de las rentas gubernamentales. Al mismo tiempo, en general, los consumidores de los países en vías de desarrollo están menos informados que sus homólogos de los países desarrollados, y por lo tanto son más vulnerables a esquemas engañosos de comercialización.

8. Todo ello implica que las políticas del consumidor en los países en vías de desarrollo tenderían a depender excesivamente de “severas” normas legales. En ausencia de un mecanismo efectivo de mercado que ayudaría por lo menos a facilitar los problemas “básicos” del consumidor como los precios, la calidad, la disponibilidad y opción de productos o servicios, se requerirían de regulaciones estatales para proteger a los consumidores. Al mismo tiempo, mientras menor sea la probabilidad que un consumidor tome una decisión “informada”, mayor será la probabilidad de que el estado tenga que instrumentar normas “severas”, como prohibir o estandarizar un producto o servicio en particular. Es mucho más probable que dichas normas creen distorsiones en el mercado que las normas más indulgentes, tales como las normas de divulgación.

9. Ciertamente, estas no son buenas noticias, ya que la mayoría de los países en vías de desarrollo enfrentan una capacidad regulatoria débil, de forma que la regulación excesiva pudiera dar como resultado una perjudicial “falla regulatoria” generalizada. Es un hecho conocido que, dada la limitada capacidad regulatoria, las autoridades competentes con frecuencia recurren a normas “simples” y “visibles” como control de precios, más que a aquellas más complejas y menos visibles, como las normas de competencia. Otro hecho conocido también es que la regulación “basada en el mercado”, como el sistema tributario, es menos común que las normas “severas”, como la prohibición total sobre un producto o servicio en particular. En general, este es el caso, debido a que las cuestiones fiscales con frecuencia se encuentran dentro del ámbito del Ministerio de Finanzas, cuya competencia no comprende la protección al consumidor. Dichas normas severas pudieran no únicamente causar una grave distorsión del mercado, sino que no son efectivas para lograr el objetivo deseado de proteger a los consumidores.

10. Por ejemplo, la autoridad que controla los precios en Tailandia determinó que el precio de la botella de agua potable de 250 ml era excesivo, y entonces puso un límite al precio que se podía cobrar a los consumidores por el producto en particular. Esto causó que todos los productores dejaran de producir el producto, ya que el precio máximo que se determinó resultó estar por debajo del

costo real de producirlo. En consecuencia, se les negó totalmente a los consumidores el producto y, en su lugar, tienen que comprar botellas de 500 ml o de 1 litro. De igual forma, las medidas más indulgentes para controlar los precios que requieren que los proveedores “declaren” ante la autoridad los precios máximos que cobran a fin de proteger a los consumidores de precios excesivos pueden, en lugar de ello, facilitar la colusión tácita de precios, que daña los intereses de los consumidores. Estos son sólo algunos ejemplos de muchas medidas equivocadas y erróneas para la protección al consumidor.

4. ¿Qué se puede hacer?

11. A la luz de la limitación a la capacidad regulatoria, los países en vías de desarrollo deben intentar hacer un mayor uso del mecanismo del mercado y depender menos de las normas estatales que abordan cuestiones más básicas del consumidor, como el precio excesivo, la opción limitada y la baja calidad de los productos o servicios. Aquí, la ley y las políticas de competencia juegan un papel importante para promover y proteger a una mayor competencia en el mercado. En la mayoría de los casos, uno se da cuenta de que la competencia está limitada por las normas y las regulaciones vigentes del Estado. Con frecuencia, los regímenes restrictivos de autorización, las concesiones exclusivas y la restricción sobre la inversión extranjera representan importantes factores subyacentes que obstaculizan la competencia efectiva en el mercado.

12. De hecho, la liberalización del mercado pudiera perjudicar los objetivos del desarrollo industrial. Aquí, se requiere un cuidadoso análisis para evaluar el beneficio derivado de proteger a una industria en particular en contra de los costos que pagan otras industrias, en particular, las industrias consumidoras de materia prima, así como los consumidores. También, se debe instrumentar una cláusula de extinción de derechos a fin de garantizar que las industrias protegidas procuren mejorar su ventaja competitiva dentro de un plazo determinado. Desafortunadamente, dichos análisis o cláusulas son excepcionales. Con frecuencia, la protección se brinda indefinidamente, y con poca o nula justificación cuantitativa.

13. Respecto de los problemas del consumidor que no se derivan de la falta de una competencia efectiva en el mercado, tal como la publicidad falsa o engañosa, los esquemas inadecuados de comercialización, la responsabilidad civil del fabricante, etc., es inevitable la necesidad de regular la protección a los consumidores. La protección al consumidor en estas áreas, en la mayor parte

de los países en vías de desarrollo, continúa siendo relativamente débil, debido a que las autoridades competentes en general están adscritas al Ministerio de Comercio o en otros Ministerios, cuya competencia principal no es proteger los intereses de los consumidores. Con grupos no gubernamentales relativamente débiles que salen a la defensa del consumidor, con frecuencia, son pocas las probabilidades que estas medidas sean demasiado restrictivas, lo que perjudica el ambiente competitivo del mercado.

14. Puede que lo mismo no suceda en la regulación de las normas de atención médica y de seguridad en algunos países donde las facultades competentes están investidas en el Ministerio de Salud o en otros Ministerios Sociales. Aquí, las medidas diseñadas para proteger a los consumidores pueden ser administradas con poca o nula consideración sobre su impacto sobre la competencia en el mercado.

15. Por ejemplo, en un estudio del Instituto Tailandés de Investigación para el Desarrollo (2006)¹ se concluyó que la prohibición de una viga de acero de baja calidad se atribuyó al hecho de que ese acero en particular requiere de más experiencia y habilidad en las operaciones de soldadura, lo que es difícil de encontrar en Tailandia. En consecuencia, las estructuras construidas con las vigas de acero de baja calidad pueden ser bastante inseguras. Después del colapso de una estructura que utilizaba dichas vigas de acero, se prohibió el uso del producto totalmente.

16. Aquí, la prohibición del producto no únicamente no resolvió el problema de raíz, sino que también generó la quiebra de muchos productores pequeños que no pudieron producir vigas de mayor calidad, debido a la limitada capacidad tecnológica. Al mismo tiempo, a los consumidores se les privó de vigas de acero de baja calidad, menos costosas y que son más rentables para construir estructuras más ligeras. En consecuencia, los consumidores y los minoristas tuvieron que recurrir a sustituciones ilegales, que prosperaron en ausencia de una supervisión efectiva. Este caso ilustra una medida para proteger al consumidor que no únicamente perjudicó a la industria, sino que no protegió a los consumidores. Estas torpes medidas de protección al consumidor son comunes en muchos de los países en vías de desarrollo.

¹ Instituto Tailandés de Investigación para el Desarrollo (2006), *A Study on the Impact of Restrictive private practices and state regulations in 6 Selected Industries in the Agriculture, Manufacturing and Service Sectors*, 2006.

17. Es imperativo que, antes de instrumentar cualquier ley de protección al consumidor que limite la elección de los consumidores, las autoridades competentes evalúen a) la relativa eficiencia de las diferentes medidas regulatorias, b) el costo de instrumentar, ejecutar y supervisar dichas medidas, y c) el impacto económico potencialmente perjudicial. Estos ejercicios requieren de una serie de datos exhaustivos y de un análisis cuidadoso, que no están disponibles con frecuencia.

18. Para concluir, desde el punto de vista de un país en vías de desarrollo, las políticas de competencia y del consumidor raramente están en armonía. Más preocupantes son las medidas de protección al consumidor que perjudican al mismo tiempo tanto a los consumidores como a la competencia en el mercado. Lo que se necesita únicamente es un mayor reconocimiento del mecanismo del mercado y una evaluación más sofisticada del impacto regulatorio de cualquiera de las políticas del consumidor, tanto antes (ex ante) como después (ex post) del hecho.

Del papel de los consumidores en la promoción de reformas a favor de la competitividad

Nota de la Secretaría de la OCDE

1. El bienestar de los consumidores es uno de los principales objetivos de las políticas modernas de competencia. Por consiguiente, los intereses de los consumidores deben ser una de las preocupaciones centrales en la reforma para mejorar la eficiencia y la competitividad. Las políticas de competencia, motivadas por el objetivo del bienestar de los consumidores, pueden ayudar a superar los obstáculos para la reforma, en particular cuando la defensa efectiva yace en el amplio apoyo de los consumidores.

2. A pesar de la perspectiva de que la reforma estructural motivará un crecimiento más sólido y dará lugar a mayores oportunidades de empleo, se ha comprobado que es duro de lograr, y los avances no han sido uniformes. Muchas de las dificultades de la reforma pueden explicarse en términos del desequilibrio entre los costos percibidos y los beneficios del cambio; es difícil superar la resistencia al cambio de los intereses que se aprovechan del statu quo, y también es difícil integrar y motivar un consenso del electorado que apoye la reforma, aún cuando el público se beneficie de ésta. Los principios de la “economía política” predicen que es menos probable que los consumidores se organicen más que para otros intereses (grupos) a fin de influir en el proceso político. Por lo tanto, los consumidores necesitan organizarse mejor, y los representantes de los intereses de los consumidores deben estar facultados para tomar decisiones a fin de ser más efectivos.

3. Pero no es posible explicar todas las dificultades de la reforma simplemente como conflictos sobre intereses en competencia. Las complicadas opciones entre los valores en conflicto también pueden hacer más lento el proceso. Incluso, es posible que el público bien informado no concuerde en que se beneficiaría de la reforma. La preferencia por la seguridad y la estabilidad, o la afirmación de que la justicia es más importante que la eficiencia, puede ser un argumento que opere en contra de las propuestas para cambiar el statu quo. Es posible que muchos consumidores creen que las regulaciones que algunos proponen sean reformas que representen protecciones que deban mantenerse intactas. La defensa de la reforma puede implicar educar a los consumidores sobre el lugar donde reside su interés y al mismo tiempo, comprender la importancia de proteger sus otros valores, tal vez al concebir formas para hacerlo en forma más eficiente.

4. En diferentes escenarios económicos, la asesoría general cuyo objeto sea motivar la reforma en términos de los intereses y valores del consumidor tomará diferentes formas, debido a que dichos intereses y valores pudieran diferir. Particularmente, es posible que los consumidores en los países en vías de desarrollo tiendan a tener diferentes prioridades que la mayoría de los consumidores en los países desarrollados.

5. Este documento investiga los informes sobre la experiencia y la asesoría sobre el proceso y la estrategia de la reforma, colocándolos en el contexto de las ideas actuales sobre la economía política. Posteriormente, se analizarán los intereses de los consumidores en el proceso y las consecuencias de la reforma, incluyendo las razones para la resistencia y el escepticismo, y dará una idea general sobre la forma en que la defensa de los intereses del consumidor puede incidir el equilibrio de los costos y beneficios políticos.

1. Lecciones de la experiencia sobre el curso de la reforma

6. Algunos principios que explican la motivación de los compradores y los vendedores en los mercados económicos pueden ser útiles para explicar la interacción de intereses en los “mercados” para la regulación y la reforma. La reforma puede cambiar la distribución de los costos y los beneficios. Los cambios implican costos y beneficios políticos para los principales actores que se encargan de tomar las decisiones que pueden hacer progresar u obstruir la reforma. Por lo tanto, instrumentar la reforma con éxito requiere ajustar la oportunidad y la magnitud de estos costos y beneficios para las personas facultadas para tomar las decisiones, y para sus electores, de forma tal que en los puntos de decisiones críticas, inclinen la balanza de los beneficios y costos esperados (tanto políticos como económicos) hacia el apoyo al cambio. El impacto al consumidor debe ser un factor para determinar lo que representa un costo o beneficio político. Los encargados de tomar las decisiones subordinados, en última instancia, al electorado, deben ser sensibles a la forma en que los cambios afectan a los consumidores. Si más electores son persuadidos de que se beneficiarán de la reforma, los funcionarios electos decidirán que lo más conveniente será emitirla.

7. El alcance de la reforma es amplio, no está limitado a una “reforma regulatoria” de los servicios públicos. La mayor parte de los aspectos de la reforma estructural puede tener efectos directos o indirectos sobre los valores e intereses de los consumidores. En general, éstos incluyen la liberalización del comercio y la inversión, la apertura de los mercados financieros y la eliminación o revisión de la regulación ineficiente en los mercados de productos. Los consumidores están directamente interesados en la forma en que estos cambios afectan los servicios, las opciones y los precios del mercado. La reforma de la regulación del mercado laboral afectará indirectamente a los consumidores, en el mercado y directamente en su papel de trabajadores.

8. Las regulaciones y las políticas que no son específicas a mercados particulares afectan profundamente la posibilidad de que las reformas del mercado funcionen. Ello incluye no únicamente protecciones para la red de seguridad social, sino también leyes e instituciones que apoyen la confianza en los procesos del mercado. En los países en vías de desarrollo, es probable que mejorar los cimientos base de estas instituciones sea una de las más altas prioridades de la reforma. Cuando las instituciones dentro del ámbito que respaldan el intercambio en el mercado son débiles, es posible que las disposiciones de la reforma que equivalen únicamente a apercebimientos para confiar en los resultados del mercado fallen, haciendo que el gobierno sea más débil que antes.

9. La secuencia normal de las reformas más importantes sigue la lógica de las políticas de competencia. Muchas de las investigaciones de experiencias con las reformas, publicadas por la OCDE (OCDE, 2007), el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2004), la Comisión Australiana de Productividad (Banks, 2005) y Brookings Institution (Landy, 2007) reportan conclusiones bastante similares sobre esta secuencia. En general, el primer paso es reducir barreras al comercio internacional y a la inversión extranjera, así como retirar restricciones sobre los mercados financieros. Estos cambios crean oportunidades y aperturas para una competencia más sólida. Australia, por ejemplo, encontró que abrir las fronteras al comercio y a la inversión con el propósito de introducir una fuente de competencia dio lugar a una demanda de mayor flexibilidad, con el fin de alcanzar a dicha competencia mejorando la productividad.

10. Normalmente, el siguiente paso es reformar la regulación de los mercados de productos para mejorar la eficiencia en este ambiente nuevo, más desafiante y competitivo. La reforma del mercado de productos ha ido más lejos en sectores donde el argumento económico para controlar el precio y la entrada ha sido más débil, o en donde el desarrollo tecnológico ha disminuido las justificaciones tradicionales para la regulación. Estos factores explican las razones por las cuales, en los servicios de infraestructura, la reforma de los servicios a líneas aéreas, fletes de transporte en carreteras y telecomunicaciones han tenido más éxito, mientras que la reforma ha progresado más lentamente en los mercados de productos tales como energía eléctrica y sistemas ferroviarios, en donde el argumento económico es más complejo. En la reforma al mercado de productos, los intereses de los consumidores son directos y evidentes; una mayor competencia en los mercados debería alentar una producción más alta, mayores opciones y precios más bajos. La naturaleza de esos intereses puede variar; en especial, los consumidores en los países en vías de desarrollo pudieran estar particularmente interesados en establecer y desarrollar la red.

11. Es posible que la reforma al mercado laboral, que en general es más difícil, se facilite después de la reforma al mercado de productos. Las políticas de competencia ayudan a explicar la razón por la cual ello puede suceder. Si una competencia más sólida reduce el poder del mercado, existirán menos ganancias susceptibles de ser reclamadas a través de acuerdos proteccionistas; y si un mercado más competitivo crea más oportunidades para que las empresas eficientes entren y se amplíen, ello podría traducirse en más oportunidades de empleo, reduciendo el incentivo de exigir en forma ineficiente una sólida protección para los empleos actuales. Pero es posible que las reformas al mercado de productos en sectores que continúan marcadamente regulados sean aún más difíciles de lograr, en tanto se libera a otros sectores, y la dificultad se debe principalmente a las cuestiones del mercado laboral. (OCDE, 2007.)

12. Con frecuencia, la reforma sigue a una crisis. La percepción de una crisis o inquietud sobre la postura respectiva o cambio en la tendencia histórica también puede estimular el cambio y desestabilizar la prudencia convencional que mantiene al *status quo*. Asimismo, el cambio tecnológico a gran escala también facilita la reforma al eliminar las barreras y reconfigurar las coaliciones de los grupos de interés. La relación entre la crisis y la reforma parece ser particularmente sólida en la regulación del mercado de productos, a fin de eliminar obvias restricciones sobre la competencia. En contraposición, en tiempos de crisis, por lo regular la reforma al mercado laboral sería más difícil, debido a que las personas que se sienten amenazadas no pudieran ser persuadidas de rendirse respecto de lo que ellas consideran como protecciones. Si la crisis acelera la reforma del mercado de productos, es posible que los beneficios para el consumidor faciliten el camino hacia la reforma laboral de dicho mercado.

13. La compensación será necesaria para superar focos de oposición. La reforma crea inevitablemente cierto riesgo de dejar a alguien en peores condiciones que las anteriores, por lo menos a corto plazo. La idea de que pudiera existir un cambio que no dejara a alguien peor que antes, de forma que no hubiera perdedores a quienes compensar, es una ilusión teórica; al menos, si ello fuera posible, se requeriría de muy poco esfuerzo para lograrlo. (Calabresi, 1991.) La experiencia recomienda tomar precauciones a través de programas de amplio alcance y de redes de seguridad social, más que hacerlo distorsionando los detalles de la reforma del mercado. (Landy, 2007.) Por lo tanto, en Australia, los sectores o regiones sensibles respecto de los cuales se consideraba que era poco probable que resistieran los cambios recibieron la ayuda necesaria para ajustarse. Pudiera ser importante

llamar la atención hacia la protección, aún cuando, en particular, la regulación que se está reformando ha estipulado protecciones similares, sea implícita o explícitamente. Si la protección o la compensación no están vinculadas con la reforma, la ausencia evidente de protección pudiera perjudicar el apoyo al cambio.

14. Las sinergias y la secuencia entre las políticas puede reducir la necesidad de prometer una compensación en orden de superar la resistencia. Cuando el alcance de la reforma es amplio, y el ritmo y el plan son deliberados, las personas y los negocios tendrán una idea más clara sobre los beneficios y los riesgos potenciales, y es posible que sea más fácil persuadirlos de que los beneficios serán mayores. Es posible que escalonar los cambios, de forma que por lo menos algunos de los beneficios se aprecien claramente antes de que lleguen los costos, facilite el proceso. Las reformas al mercado de productos pueden ser mutuamente reafirmadas si se demuestra que los beneficios de una reforma hacen que el siguiente paso sea más fácil de adoptar.

15. Las políticas macroeconómicas para mantener a la demanda agregada cercana a la producción potencial pudieran facilitar la reforma al reducir los motivos del miedo sobre los efectos del cambio estructural. Una temprana reforma fiscal puede reforzar la flexibilidad; la disciplina fiscal puede mantener la confianza y el espacio para maniobrar, y puede generar fondos que se pueden utilizar, de hecho, para compensar a aquellos que fueron perjudicados por el cambio. La pericia exterior y la experiencia internacional pueden sustentar el caso de la reforma. El sindicalismo o los compromisos derivados de préstamos o asistencia pudieran implicar obligaciones para reformar la regulación. La comparación con otros nos brinda los parámetros y los retos para mejorar. (OCDE, 1007.)

16. La oposición a la reforma se basa normalmente en inquietudes y, algunas veces, en ideas erróneas sobre los costos y los beneficios del intercambio entre los objetivos. Superar la oposición requiere de liderazgo político, transparencia y una pedagogía efectiva. Una clara comprensión de los interesados acerca de los problemas y de las soluciones (incluyendo sus costos, así como sus beneficios) es necesaria, tanto para lanzar la reforma como para mantener el impulso a través de la fase en que los costos pudieran parecer mayores que los beneficios. Las estrategias para la reforma deben abordar las razones conocidas por la cual las personas que toman las decisiones pudieran resistirse al cambio, con base en el equilibrio de costos y beneficios. Algunas de las razones se establecen en (OCDE, 2007):

- La incertidumbre sobre las consecuencias: Es posible que los costos del cambio sean claros, pero los beneficios, aún si supuestamente son mayores, sean imprecisos.
- El riesgo político de la oportunidad: Los costos del cambio pudieran venir antes de la siguiente elección, pero los beneficios vendrán después.
- Reacciones de los grupos de interés: Los grupos de interés se organizarán más fácilmente para formar grupos de presión en contra de cambios que incrementen los costos de manera eficaz de lo que los consumidores harían para recopilar los beneficios difusos.

De igual forma, un grupo pequeño o una industria tienen más incentivos para influir sobre las políticas públicas a fin de recopilar los beneficios de un grupo grande y desorganizado, como es el de los consumidores.¹

¹Las percepciones políticas y económicas pudieran rechazar, pero después revivir, la idea de que la regulación es del interés público. Los críticos han observado que, a pesar de la justificación tradicional para la regulación, concretamente, corregir las fallas del mercado, lo que los reguladores hacen con frecuencia, hace que empeoren las fallas del mercado. Para explicar esta consecuencia perversa en términos de los costos y beneficios económicos y políticos para las industrias, los consumidores y los funcionarios públicos, estos críticos concluyeron que los reguladores han sido capturados por los intereses que regulan. Las industrias desean una regulación que les permita obtener ganancias propias de monopolios, y los grupos compactos y bien estructurados se organizarán para lograr este resultado en el mercado político con mayor eficacia que los consumidores que se organizan para resistirlo. Una percepción económica más sofisticada predice que la coalición para apoyar al sistema regulatorio también incluirá, por lo menos, a algunos de los consumidores. Si la persona encargada de tomar la decisión intenta ubicar el punto en donde el beneficio político de la medida que favorece a una serie de intereses apenas equilibra su costo político con respecto de otra serie de intereses, entonces es posible que al final se compartan los beneficios entre diferentes grupos de interés. Las políticas tenderán a compensar los cambios en esta distribución, que surgen de transferencias en la demanda o las condiciones del costo. Con frecuencia, el interés del consumidor aparece en la estructura de precios, subsidiando en forma cruzada a los altos costos para los consumidores a partir de los beneficios generados por los precios de otros grupos. Pero si el beneficio político de la regulación surge a partir de la distribución de la riqueza, entonces el proceso regulatorio será sensible a las pérdidas de peso muerto. Aun aquellos que se beneficien del acuerdo regulatorio pudieran apoyar las reformas que subsanen algunas de las fallas del mercado, a fin de aumentar la riqueza total disponible para que el acuerdo la distribuya. Por lo menos, ni los ganadores ni los perdedores se pueden oponer racionalmente a reformas que reduzcan la pérdida de peso muerto. Con esta percepción, el análisis del proceso de las políticas en términos de motivaciones de interés personal reconoce una justificación de interés público para la regulación. (Peltzman, 1989.)

Cuadro 1. Obstáculos políticos a la reforma

Se extrajo una lista similar de las lecciones de la “economía política” de la experiencia de reforma en Australia con un programa de reforma estructural de amplio alcance:

- 1.** Los costos de la reforma se concentran en grupos particulares, mientras que los beneficios son más difusos.
- 2.** Los ganadores potenciales de la reforma tienden a estar deficientemente informados (racionalmente) sobre los intercambios.
- 3.** Las estructuras burocráticas normalmente están alineadas con secciones particulares de la economía o de la comunidad.
- 4.** Los costos de la reforma tienden a desembolsarse inicialmente, mientras que los beneficios se dan con el tiempo.
- 5.** La existencia de múltiples jurisdicciones aumenta la dificultad de lograr enfoques nacionales congruentes.

Fuente: Comisión Australiana de Productividad (Banks, 2005).

2. Intereses y objeciones del consumidor

17. El aumento de la competencia debería beneficiar a los consumidores al ampliar las opciones y reducir los precios; por lo tanto, el objetivo de gran parte de la reforma regulatoria económica de motivar la competencia es aquel que, en principio, debieran compartir los consumidores. Pero en la práctica, es posible que los beneficios para los consumidores individuales parezcan menores o inciertos. La documentación sobre experiencias reales de beneficios amplios y evidentes para los consumidores a partir de las reformas, en la forma de más opciones, mejores servicios o precios más bajos, pueden demostrar que los beneficios prometidos habrán valido la pena.

Cuadro 2. Beneficios para el consumidor de la reforma que favorece al mercado competitivo de productos

Algunos de los drásticos cambios que siguen al eliminar las restricciones sobre el precio y la entrada en los sectores clave se enfatizaron en el Informe sobre la Reforma Regulatoria de 1997 de la OCDE:

- **Líneas aéreas:** Permitir la libre entrada y la competencia en las tarifas redujo los pasajes en un 25 por ciento en el Reino Unido, en un 33 por ciento en los Estados Unidos, y en un 50 por ciento en España durante el primer año en el que se les permitió a las líneas aéreas de *charters* autorizadas ofrecer un servicio regular.
- **Transporte carretero:** Permitir la competencia de tarifas y la entrada libre en los servicios de flete carretero bajaron los niveles promedio de las tarifas aproximadamente un 20 por ciento y al mismo tiempo aumentaron la flexibilidad y mejoraron la productividad, sin menoscabar la seguridad o el servicio a las áreas rurales: esta experiencia se reporta siempre que se tomaron estas medidas desreguladoras en Europa, Asia y Norteamérica.
- **Servicios financieros:** Después de dar fin a la fijación de precios e introducir la competencia en el mercado de valores, las comisiones promedio en el Reino Unido bajaron a un tercio del nivel previo a la reforma.
- **Telecomunicaciones:** La reforma ha llevado nuevos servicios a todas partes, y ha creado una intensa competencia para éstos.
- **Taxis:** La apertura de la industria del taxi a la libre entrada y a la competencia de precios en Suecia tuvo como resultado un aumento de 30 por ciento en el número de taxis en dos años, mientras que los precios para la mayoría de los clientes se estabilizaron a los niveles previos a la reforma, y los precios para los pasajeros que recibieron asistencia a manera de subsidio disminuyó de hecho. Se conservó el servicio hacia las áreas rurales.
- **Servicios profesionales:** Se estimó que eliminar el monopolio de los abogados en los trámites para el traspaso de bienes inmuebles, así como el monopolio de los abogados pertenecientes a barras en comparecencias ante los tribunales, y al mismo tiempo permitir que los abogados se hicieran publicidad, dio como resultado una disminución del 12 por ciento en el costo de los servicios legales en Australia.
- **Atención médica:** Cuando se liberó a los profesionistas de atención médica para los ojos de las prohibiciones regulatorias en contra de anunciarse y de otras prácticas comerciales normales, los precios en promedio se redujeron un 25 por ciento, y la calidad de la atención es la misma que en las jurisdicciones altamente reguladas y con precios más altos.

Fuente: OCDE (1997).

18. Es posible que los consumidores duden si reducir la regulación será congruente con las protecciones al consumidor. La regulación puede procurar corregir las fallas del mercado debido a la información asimétrica o incompleta, los efectos externos y los bienes públicos. Saber si la regulación aborda estos riesgos efectivamente requiere evaluar la relación costo-beneficio de la regulación y de sus alternativas. Si razones como éstas son sustentadas al establecer la regulación, y las condiciones subyacentes son aún una inquietud, entonces los defensores de la reforma necesitarán persuadir a los consumidores de que la reforma continuaría abordando dichas inquietudes en forma adecuada.

19. La renuencia a respaldar la reforma puede contener un elemento de conservadurismo escéptico. Los consumidores pueden aceptar la justificación del interés público para la regulación y pueden sospechar que aquellos que buscan la reforma tienen otras intenciones que no son congruentes con el interés público. Entre aquellos que presionaron más para la reforma del sistema de energía eléctrica de California se encontraban los operadores que esperaban obtener ganancias de los defectos en el plan de la reforma: “Al envolver sus políticas preferidas en la retórica del mercado libre de los expertos contratados, estos buscadores de ganancias promovían un diseño ineficiente del mercado, que maximizaba su captación de las ganancias del costo de la transacción”. (Landy, 2007, página 11.) Por lo tanto, es posible que los consumidores quieran saber más sobre las motivaciones de las tribunas quienes afirman hablar en su representación. Los intereses conflictivos entre las diferentes clases de consumidores también pueden complicar la reforma. Por ejemplo, puede que ampliar los servicios públicos fuera de las áreas desarrolladas requiera de una gran inversión, pero es posible que aquellos que ya cuentan con el servicio objeten pagar tarifas más altas para pagar por la ampliación de una red que sirva a los menos acomodados. Incluso, utilizando la retórica de la reforma favorable a la competencia para justificar el mantener más bajas sus propias tarifas. El conflicto pudiera agravarse si la clase de consumidores acomodados que plantean la objeción es distinta, étnicamente hablando, de la mayoría más pobre que desea un mejor servicio. (Chua, 2003.)

20. Posiblemente los individuos se resistan a una reforma que los beneficie como consumidores si ésta impusiese costos sobre éstos como empleados. Tal vez puedan ser persuadidos de respaldar los cambios si los beneficios de uno superaran el riesgo de pérdida del otro. Por tanto, la reforma laboral en

general no tendrá lugar sino hasta que los posibles beneficios al consumidor a partir de otra reforma hayan quedado claros. Cuando los efectos se combinan y son, de cierta forma, inciertos, de manera que los individuos no saben a ciencia cierta dónde se encontrarán después de la reforma, es completamente lógico que la mayoría del público rechace un cambio que mejoraría el bienestar en general. (Fernández, 1991). Una forma de superar este obstáculo será identificar más claramente a aquellos que obtendrán una ganancia del cambio, reducir la incertidumbre y por lo tanto, alentarlos a apoyarlo. Y es posible que existan otras razones por las cuales los individuos pudieran no respaldar los cambios que los colocarían en una mejor posición económica; para algunos, la postura relativa tiene importancia. A algunos pudiera irles mejor de acuerdo con la reforma, pero no tan bien como a otros con los cuales se comparan, posiblemente piensen que el cambio no vale la pena. Un “sesgo del *statu quo*” también pudiera deducirse de la observación de que los individuos con frecuencia sobrevaloran de forma poco realista lo que ya tienen. (Kahneman, 1991.) Por consiguiente, los defensores de la reforma necesitarían demostrar que el beneficio neto del cambio es amplio y evidente.

21. Los costos de la información y de la organización explican parte de la apatía del consumidor. Los beneficios per cápita de una mejor regulación pudieran ser tan bajos que parecería irracional que cualquier consumidor en lo individual les prestara atención. En contraposición, normalmente el impacto de la regulación en las partes que están siendo reguladas es inconfundible, de forma que es más probable que dichas partes se tomen la molestia de tratar de influir sobre el proceso.

Cuadro 3. Grupos de interés y estrategias de la reforma

Las diferentes distribuciones de costos y beneficios conducen a diferentes estrategias para las organizaciones de grupos de interés y, por lo tanto, a diferentes papeles en las políticas de competencia y del consumidor dentro de la reforma.

- Si tanto los beneficios como los costos se extienden ampliamente, el efecto neto pudiera ser confuso, y existirán pocos incentivos para que los grupos se organicen para ello. Las leyes de competencia son las clases de reformas amplias, generales, que emergen del debate prolongado y abierto que se necesita para desarrollar un consenso en este escenario.

- Si tanto los beneficios como los costos se concentran en grupos identificables, es probable que estos grupos de interés se organicen, presionen al gobierno y negocien unos con otros. La regulación podría incorporar el acuerdo al que lleguen estos grupos, y las políticas de la competencia pudieran objetar los acuerdos que equivalgan a la exclusión anticompetitiva, o a la colusión.
- Si se concentran los beneficios, pero se diseminan los costos, los beneficiarios tendrán más incentivos para influir el proceso político a fin de garantizar que obtendrán dichos beneficios, pero posiblemente aquellos que pagan los costos ni siquiera los noten en lo individual. El beneficio pudiera ser las ganancias del poder de mercado, y por lo tanto las leyes y regulaciones que protejan estas ganancias serán un objetivo común de la reforma regulatoria.
- Si se concentran los costos, pero se diseminan los beneficios, los grupos que corren con los costos se organizarán para evitar su pago, o para trasladarlos al público. Es posible que el cambio en esta situación requiera la intervención de aquellos que emprendieron las políticas que promuevan el beneficio de los consumidores a partir de la reforma, y dar a conocer la forma en que el público corre con los costos. Con frecuencia, las agencias de competencia adoptan este papel, llamando la atención hacia los costos sociales de la regulación y hacia los beneficios potenciales de la reforma para los consumidores.

Fuente: Wilson, 1980.

3. Cómo organizar y motivar el interés de los consumidores para respaldar la reforma

22. Si los consumidores no consideran que es redituable organizarse para reclamar los beneficios potenciales de la reforma, los gobiernos u otros pudieran establecer organizaciones que jugaran este papel en su representación. Individuos, activistas o políticos pudieran actuar también como intermediarios de las políticas, que afirmen que influyen sobre el equilibrio de los costos o beneficios políticos que serían resultado del modo en que la reforma afecta los intereses de los consumidores. Los grupos que se organizan para otros propósitos también pudieran reclamar el interés de los consumidores. Por ejemplo, con frecuencia las organizaciones laborales participan en debates sobre las medidas de protección al consumidor. Pero es posible que a estos grupos laborales les sea difícil expresar posturas congruentes sobre las propuestas de la reforma, ya que tendrían implicaciones potencialmente contradictorias para sus miembros.

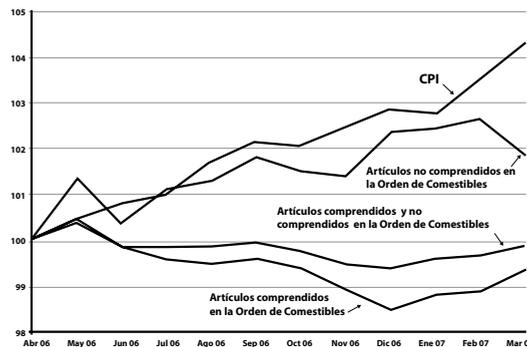
23. A fin de mejorar el bienestar del consumidor, donde los mismos consumidores no son conscientes racionalmente de sus propios intereses, la ejecución de las leyes de competencia pudiera tomar medidas en representación de los consumidores al promover cambios que representen beneficios para ellos a gran escala, aunque diseminados, por los cuales los partidarios de la reforma pudieran llevarse el crédito político posteriormente. La ejecución puede demostrar posibles beneficios y al mismo tiempo estigmatizar los intereses de los buscadores de ganancias, retándolos a justificar la resistencia al cambio. La defensa de la competencia, en un papel emprendedor, puede educar a los consumidores sobre los efectos y motivarlos a apoyar el cambio, brindando una alternativa a la organización formal como una vía de influencia política. La defensa y la ejecución pueden llamar la atención hacia estas cuestiones y motivar el desarrollo de coaliciones y el respaldo público en condiciones donde la teoría predice que los opositores de la reforma se organizarían con éxito para derrotarla. Las acciones de ejecución pueden trasladar la carga de la persuasión hacia el debate de las políticas, y poner así a las industrias que buscan obtener ganancias en una posición defensiva. Pero la ejecución directa no es siempre una opción. Cuando una restricción anticompetitiva se deduce directamente de una acción gubernamental, la defensa pudiera ser la única forma de contribuir a eliminarla.

24. Un hecho muy importante, que se presenta claramente cuando el público está listo para el mensaje que se transmite, puede ser contundente. Una experiencia de los Estados Unidos ilustra la forma en la cual un consenso a favor de la reforma puede organizarse alrededor de conceptos básicos y de beneficios obvios para el consumidor. En las condiciones económicas de mediados de la década de los setenta, con un crecimiento bajo y una alta inflación, el público estaba receptivo a la persuasión al cambio. Fue posible reducir los argumentos sobre la regulación económica, en forma convincente, al simple punto de que los precios eran demasiado altos, y que la regulación restrictiva era una de las razones. (Noll, 1989). Un ejemplo de la industria de las líneas aéreas hizo que esta cuestión fuese irrefutable: las tarifas para vuelos entre diferentes estados que estaban sujetos a la regulación federal que controlaba las tarifas y el servicio eran mucho más altas que las tarifas para vuelos similares que tenían lugar dentro de un único gran estado, como California, y por lo tanto no estaban reguladas. Así, el primer proyecto importante de la reforma fue la liberalización del servicio de las líneas aéreas, y la abolición de la agencia reguladora del sector económico.

Cuadro 4. Demostrando los beneficios al consumidor en forma eficaz: la Orden de Prácticas Restrictivas (de Comestibles) de Irlanda (*Ireland's Groceries Order*)

En 2006, el gobierno de Irlanda eliminó la Ley de Comestibles, regulación que había evitado la rebaja de precios al menudeo y que controlaba otras prácticas del mercado. La Autoridad de Competencia de Irlanda había exigido esta reforma durante años, indicando la forma en que la Orden de Comestibles perjudicaba a los consumidores al mantener los precios demasiado altos. La industria se había resistido, afirmando que se protegía a los pequeños negocios. Después de ser anulada, los representantes de la industria argumentaron que los precios a la alza mostraban que aún se necesitaba la Orden para mantener el control sobre los precios. La Autoridad de Competencia analizó el mercado con mayor detalle, comparando los cambios entre los precios para productos que antes habían estado sujetos a la Orden de Comestibles con los cambios en los precios de otros productos. La Autoridad de Competencia presentó una tabla para demostrarle claramente al público que, como resultado de eliminar la Orden de Comestibles, los precios de los productos de consumo que habían estado sujetos a ésta bajaron.

Inflación de precios de comestibles desde abril de 2006 (abril 2006=100)



Fuente: Autoridad de Competencia de Irlanda.

25. La incertidumbre sobre la naturaleza, y sobre la magnitud de los beneficios y costos, contribuiría a cambiar la renuencia. La defensa que demuestre los efectos de cambios similares en otros mercados o jurisdicciones puede disminuir estas incertidumbres. Muchas agencias de competencia presentan periódicamente estudios de caso al nivel del sector sobre las condiciones de la industria y los efectos de las reformas, que los utilizan en esta clase de defensa educativa.

Tabla 1. Estudios recientes de las agencias de competencia sobre las condiciones del mercado y el impacto de la reforma

País	Mercado
Australia	Intercambio de tarjeta de pago
Australia	Servicios postales
Francia	Productos de consumo al menudeo
Irlanda	Comestibles al menudeo y mayoreo
Japón	Ingeniería civil
Japón	Adquisición de bienes
Países Bajos	Red de tarjetas de débito
Noruega	Líneas aéreas
Noruega	Libros al menudeo
Noruega	Cemento
Noruega	Energía eléctrica
Noruega	Comestibles al menudeo
Noruega	Productos farmacéuticos al menudeo y al mayoreo
Noruega	Radiodifusión
Noruega	Telecomunicaciones
Reino Unido	Garantías y reparaciones de autos nuevos
Reino Unido	Bienes raíces
Reino Unido	Regulación de precios de productos farmacéuticos
Reino Unido	Mercado farmacéutico
Reino Unido	Mercado de taxis
Estados Unidos	Rente para poseer (protección al consumidor)
Estados Unidos	Productos de tabaco
Estados Unidos	Transporte por carreteras

26. Una agencia que esté encargada tanto de la protección al consumidor como de la competencia tendrá una ventaja única para promover la reforma. Se puede sostener de manera creíble que su asesoría para promover la competencia será congruente con la protección al consumidor. La experiencia confirma el valor de esta relación: un estudio del FMI sobre las condiciones que afectan el éxito de las reformas de gran alcance concluyó que las reformas comenzaron más pronto y progresaron más en Australia, Canadá, Nueva Zelanda, el Reino Unido y los Estados Unidos (FMI, 2004). En cada uno de estos países, existe una agencia que combina las responsabilidades de la com-

petencia con la ejecución de las normas para proteger a los consumidores en contra de prácticas desleales en el mercado.

27. La defensa, igual que la reforma, puede ser un proceso a largo plazo, y es difícil determinar la forma en que afectará el resultado. Un resultado que sea menos exitoso que lo que el defensor hubiera preferido pudiera, de todas formas, ser mejor de lo que habría sido sin la participación del defensor. En un proceso complejo e interminable, en general existen otras muchas cuestiones en juego y muchos otros participantes, haciendo prácticamente imposible aislar el efecto de cualquiera de lo anterior, o saber cuándo fue que se hicieron las aportaciones más importantes. Es posible que una presentación que pareciera no tener éxito a corto plazo haya contribuido a un cambio en el paradigma del pensamiento a largo plazo dentro de la industria, o del organismo regulador. La defensa que establece cimientos y coaliciones es más rentable, aun si no refleja un beneficio inmediato en la promulgación o rechazo de un propósito en particular.

Cuadro 5. Reformas *Bersani* en Italia: La recompensa a largo plazo del esfuerzo de la defensa

Casi 400 estudios del sector, y documentos de defensores por parte de la Autoridad de Competencia de Italia, presentados durante un periodo de 15 años, estableció los cimientos para las reformas Bersani de gran alcance de 2006 y 2007. Las reformas reflejan las recomendaciones de las conclusiones reiteradas de la Autoridad sobre cuestiones que se derivan de la regulación del sector.

- **Servicios profesionales:** Las normas que estipulan honorarios mínimos y que prohíben la publicidad son anuladas, y los controles sobre las prácticas multidisciplinarias se relajan. En 1997, una investigación del sector por parte de la Autoridad de Competencia llamó la atención hacia estas restricciones, y en 2005, en el último de una serie de informes de la defensa sobre la liberalización de los servicios profesionales, se analizaron las medidas potenciales en detalle.

- **Distribución al menudeo:** Los límites sobre las ventas de promoción se eliminan, y la autorización de nuevas ubicaciones de tiendas no debe imponer requisitos sobre la distancia mínima de las otras, o la gama de productos ofrecidos. Estas medidas impulsan la reforma de 1998, que facilitó que se abrieran pequeños negocios. En 1993, uno de los primeros informes de la Autoridad de Competencia, como respuesta a una instrucción específica de la entonces reciente Ley de Competencia, giraba en torno a cuestiones de la distribución al menudeo. Más adelante, los informes de la defensa respaldaron las reformas de 1998, y llamaron la atención sobre la forma en que los gobiernos regionales instrumentaban estas reformas.

• **Panaderías:** Las panaderías ya no requieren autorización especial para reubicarse, y pueden vender otros productos alimenticios para su consumo inmediato. En 2002, en los documentos de la defensa por parte de la Autoridad, se exigían dichas reformas.

• **Productos farmacéuticos:** Las farmacias ya no tienen el monopolio para vender productos “sin receta médica”, los minoristas pueden descontar el precio de dichos productos, y un distribuidor al mayoreo ahora puede dirigir una farmacia. En 1997, una investigación del sector por parte de la Autoridad de Competencia cuestionaba las limitaciones sobre la tarifación y la entrada de los mayoristas, y en los documentos más recientes de la defensa se tratan otros aspectos de estas regulaciones.

• **Taxis:** Se levantaron los límites al número de licencias de taxis, y otros aspectos de la regulación de las municipalidades se hicieron más flexibles a fin de promover nuevas entradas. En 1995, la Autoridad de Competencia emitió un documento de defensa sobre los problemas de la competencia en este sector, y volvió a tratar el tema con un documento en 2004.

• **Seguros:** Los acuerdos de distribución exclusiva y los precios mínimos obligatorios fueron prohibidos. En 2003, una investigación del sector por parte de la Autoridad demostró que los contratos exclusivos planteaban barreras a la entrada.

28. La participación en el debate sobre la regulación y la reforma implica costos, en recursos y en capital político, que deben sopesarse en contra de los beneficios de las consecuencias de la reforma. Obviamente, el beneficio demostrable para el consumidor es un elemento crítico para establecer las prioridades. A fin de enfatizar las bases legítimas de las políticas de sus acciones, así como el vínculo entre las cuestiones regulatorias y la forma en que su ejecución normal opera, las agencias deben concentrar sus recursos de defensa en escenarios donde los beneficios y los efectos para el consumidor sean más sólidos y puedan demostrarse más claramente.

29. Es posible que la eficacia dependa del apoyo de otros participantes. Debido a que el costo para la agencia en términos de capital político puede ser alto, se debe considerar cuidadosamente si se debe participar en escenarios en donde no se puede esperar el apoyo de las demás partes. A fin de aumentar la efectividad y ayudar a evitar perjudiciales contraataques políticos, la agencia deberá utilizar el apoyo de aquellos que tienen otros intereses políticos. Es decir, debe estar consciente de los vínculos que tiene con otras políticas públicas e instituciones y capitalizarlos. Cuando sea posible, se debe considerar trabajar con los medios, los grupos de interés y los defensores en otros foros, a fin de lograr los objetivos de la reforma.

30. Este proceso implica un riesgo, debido a que simular alianzas para alcanzar los logros de la reforma puede comprometer la postura independiente necesaria para su ejecución. Y no siempre es sencillo identificar a los aliados. Las partes en la industria pueden cambiar sus posturas, así como aquellos que se oponen a la reforma pueden retractarse posteriormente, cuando parezca que se benefician de ello. Es posible que los aliados en algunas cuestiones se conviertan en adversarios en otras. Cuando la reforma parece progresar en una industria en ese momento, puede que los aliados para reformar aún más se encuentren en los sectores previamente reformados. Aunque, en última instancia, probablemente sea más importante para la agencia encontrar aliados en otros lugares del proceso gubernamental que se encargan de la toma de decisiones. Un sólido organismo de protección al consumidor sería un aliado clave.

4. Conclusiones sobre las estrategias de la reforma

31. Una forma práctica de contextualizar el problema de la “economía política” es preguntar cómo puede un gobierno reformar y aun así ganar una elección. Los líderes pueden promover la reforma por sobre la resistencia de beneficiarios de ganancias y privilegios mejor organizados si el público elector cree fervientemente que se beneficiará. Por tanto, demostrar el modo en que la reforma beneficia a los ciudadanos como consumidores, no únicamente en la teoría sino también en la práctica, pudiera ser crítico para el éxito, ya que la clase de ciudadanos consumidores, y esto incluye a todos, es más grande que cualquier otra. La perspectiva del consumidor puede ser también un control útil: si es difícil demostrar el modo en que una reforma propuesta beneficia a los ciudadanos como consumidores, entonces es posible que la supuesta reforma sea desacertada. La comunidad de las políticas de competencia está familiarizada con esta perspectiva sobre el problema de la economía política, ya que el objetivo de las políticas de competencia es promover el interés del público como consumidores, más que proteger las posturas de los productores y los competidores.

32. Las pruebas y los argumentos que disminuyen en forma creíble la incertidumbre sobre la magnitud, la oportunidad y la asignación de los beneficios y los costos de la reforma son muy importantes para el éxito. La obtención de un amplio apoyo para la reforma depende de garantizar al público que la “reforma” no es un eufemismo para eliminar la protección en contra de agravios y del monopolio. La idea de que el bienestar de los consumidores es resultado de mercados abiertos y competitivos brinda un principio claro y coherente para motivar

la reforma. Los intereses concentrados siempre podrán contratar a grupos que ejerzan presión y a expertos que expliquen la razón por la cual su industria debería estar exenta de la disciplina del mercado. La autoridad de competencia, experta en cuestiones del mercado en general, y actuando como miembro de un grupo de presión para el interés del público, puede contraatacar las afirmaciones infundadas para la regulación que favorezcan a la industria, alertando a los consumidores sobre sus intereses al oponerse a medidas que conduzcan a precios más altos y menos opciones. Cuando una única agencia está encargada tanto de protección al consumidor como de la competencia, puede fundamentar estos puntos en forma mucho más persuasiva.

33. El respaldo de los representantes de la sociedad civil puede ser una gran aportación para iniciar la reforma, y para concluirla con éxito. Para ser efectivos, estos representantes necesitan acceso al proceso, así como suficientes recursos para participar en forma eficaz.

34. Los temas frecuentes de la defensa de la competencia y del consumidor, a saber, disminuir las barreras al comercio y eliminar las restricciones a los mercados de productos, son en general aquellos que impulsan el proceso de la reforma y que facilitan además las reformas más difíciles. Para superar las objeciones de intereses especiales y el escepticismo de potenciales beneficiarios, la defensa efectiva debe combinar un mensaje claro, basado en hechos y teorías, con el reconocimiento honesto tanto de los costos como de los beneficios. Se pueden desarrollar hechos importantes y persuasivos que ilustren los probables efectos de la reforma a partir de los registros recopilados de los casos en que se aplica la ley de competencia a problemas similares, o se pueden extraer de informes de experiencias con reformas similares en otros sectores o jurisdicciones.

Bibliografía

- Banks, Gary (2005), "Structural reform Australian-style: lessons for others?", Comisión Australiana de Productividad. <http://pc.gov.au/speeches/cs20050601>
- Calabresi, Guido (1991), "The Pointlessness of Pareto: Carrying Coase Further", *Yale Law Journal*, vol. 100, página 1211.
- Chua, Amy (2003) "Making the World Safe for Markets", *Harvard Business Review*, agosto de 2003, páginas 14-16.
- Cooper, James C., Paul A. Pautler y Todd J. Zywicki (2005), "Theory and Practice of Competition Advocacy at the FTC", *Antitrust Law Journal*, vol. 72, páginas 1091-1112.

- Duval, R. y J. Elmeskov (2005), “The Effects of EMU on Structural reform in Labour and Product Markets”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 438.
- Fernández, R. y D. Rodrik (1991), “Resistance to Reform: Status-Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty”, *American Economic Review*, No. 81, páginas 1146-1155.
- Høj, Jens, V. Galazo, G. Nicoletti y T. Dang (2006), *The Political Economy of Structural Reform: Empirical Evidence from OECD Countries*, Economics Department Working Papers No. 501, OCDE, París.
- FMI (2005), *Fostering Structural Reforms in Industrial Countries*, *World Economic Outlook*.
- Kahneman, Daniel, Jack L. Knetsch, Richard H. Thaler (1991), “The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, no. 1, páginas 193-206.
- Landy, Mark, M. Levin y M. Shapiro (2006), *Creating Competitive Markets: The Politics of Regulatory Reform*, Brookings, Washington D.C.
- Noll, Roger (1989), comentario sobre Peltzman (1989), *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics*, vol. 1989, páginas 48-58.
- OCDE (2007), *Economic Policy Reforms: Going for Growth 2007*, OCDE, París.
- OCDE (1997), *OECD Report on Regulatory Reform*, Vol. II: Thematic Studies, OCDE, París.
- Olson, M. (1965), *The Logia of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Peltzman, Sam (1989), “The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation”, *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics*, vol. 1989, páginas 1-41.
- Wilson, James Q. (1980), “The Politics of Regulation”, en Wilson, J., ed. *The Politics of Regulation*.

Este libro se terminó de imprimir en diciembre de 2008 en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA).
Calzada de San Lorenzo 244, Paraje San Juan, México, D.F., 09830.
Se tiraron 3,000 ejemplares, más sobrantes para reposición.
Impreso en papel bond de 90 g, con forros en cartulina sulfatada 409 g

Los artículos que aquí se reúnen bajo el título de *Políticas públicas de consumo. Tendencias internacionales* son el resultado de un cuidadoso análisis y selección de diversos materiales presentados por especialistas y por representantes de algunos países durante el Foro Mundial de Competencia, celebrado en París en febrero de 2008, y en el que Profeco tuvo la oportunidad de participar.

En su conjunto, estos textos explican qué elementos económicos se requieren para que los mercados operen adecuadamente y qué factores pueden influir en el comportamiento y en la toma de decisiones de los consumidores.

Las políticas de competencia y de consumo deben estar estrechamente vinculadas; los objetivos de las primeras no pueden justificarse —ni entenderse— si no representan beneficios para la gente que día a día adquiere bienes y contrata servicios.

En resumen, los materiales que aquí se publican analizan qué aspectos deben de considerarse en el diseño de las políticas públicas de competencia y de consumo. Se trata de alentar los estudios que influyan en la elaboración de políticas públicas que permitan que los consumidores obtengan los beneficios de la competencia y que confíen en que un sano funcionamiento de los mercados puede traducirse en resultados justos para todos, tanto para productores como para los propios consumidores.



Antonio Morales de la Peña
Procurador Federal del Consumidor

Raúl García Moreno Elizondo
Subprocurador Jurídico

Mónica Iliana Braun Guillén
Coordinadora General de Educación y Divulgación

Rodrigo Xoconostle Waye
Director General de Difusión

Patricia Ruiz Velasco
Directora General adjunta de Servicios Internacionales

Emma Morales Trujillo
Directora de Contratos y Convenios Institucionales

Mateo Miguel García
Director Editorial

Diseño de interiores
Guillermo Ernesto Serrano Sánchez

Diseño de portada
Héctor Montes de Oca