

La Relación Entre Política de Competencia, Productividad y Crecimiento Económico: El Caso de los Estados Unidos¹

Comentarios de Edith Ramírez
Presidenta de la Comisión Federal de Comercio de Estados Unidos
Día de la Competencia
Lima, Perú
3 Septiembre 2013

Presidente Tassano, Dr. Jenny, gracias por invitarme a unirme a las celebraciones con motivo del Día de la Competencia en el Perú.

Desde su creación en 1991, INDECOPI ha acumulado un encomiable récord de protección a los consumidores peruanos frente al daño económico que proviene de las conductas anticompetitivas. Ustedes tienen una rica historia que se remonta a los días del famoso caso del cartel del pollo. Este récord ha continuado hasta tiempos recientes, en que se enfrentan al cartel del oxígeno medicinal y aseguran la competencia en el mercado ferroviario en la no tan oxigenada región de Macchu Picchu.

I. Competencia, Productividad, y Prosperidad

Creo que todos compartimos el mismo entendimiento del daño que pueden causar los carteles y las tácticas exclusorias de las empresas dominantes. Empezando por lo más obvio, estas prácticas cuestan dinero a los consumidores, debido a que el precio competitivo desaparece. La OECD en cooperación con nuestros colegas mexicanos documentaron esto mejor que nadie cuando determinaron que la sola falta de competencia en el mercado de las telecomunicaciones costaba a la economía mexicana \$129.2 mil millones de dólares durante un período de cinco años (2005-2009), lo que se traduce en un costo para cada hombre, mujer y niño mexicano de \$1,150 en ese periodo.

El daño, aún siendo significativo, sólo abarca la superficie. Cuando la competencia es afectada, las empresas pierden el incentivo para innovar y volverse más eficientes. Este año, como parte de su segundo discurso de inauguración, el presidente Obama dijo que “un mercado libre sólo prospera cuando hay reglas que aseguran la competencia y el *fair play*”. Él se refería a lo que todos nosotros sabemos: la competencia es lo que hace funcionar a los mercados libres, y se convierte en fuente de productividad, innovación, competitividad, y prosperidad nacional.

Comenzando en 1990, el Instituto Global McKinsey, liderado por William Lewis, realizó un estudio de doce años sobre el rendimiento económico de trece naciones, buscando entender qué es lo que hace que algunos países sean ricos y otros pobres. El estudio mostró que los niveles de productividad hacían la diferencia. Eso, por si solo, no debería ser sorprendente. Pero ¿qué causó la diferencia en los niveles de productividad? La respuesta resultó ser la libre competencia. El

¹ Una traducción en inglés de estos comentarios esta disponible en el siguiente enlace: <http://www.ftc.gov/public-statements/2013/09/relationship-between-competition-productivity-economic-growth-case-united>. Las notas de referencia se encuentran en esa versión.

señor Lewis dice que “la mayoría de los análisis económicos terminan atribuyendo las mayores diferencias en el rendimiento económico a las diferencias en los mercados de trabajo y de capitales. Esta conclusión es incorrecta. Las diferencias en la competencia en los mercados de productos son mucho más importantes”.

Cuando la competencia es distorsionada, las compañías que no cumplen con las demandas del mercado para producir lo que los consumidores quieren a precios competitivos, no sienten presión para mejorar sus productos o salir del mercado. Como resultado, la economía entera se vuelve menos competitiva. La inversión se estanca, los trabajos se vuelven más escasos, los bienes y servicios más caros, y la mayoría de los gastos de los consumidores termina en los bolsillos de los monopolistas en vez de ser para el beneficio de sus propias vidas. Ustedes han visto varios ejemplos excelentes de esto, gracias al reciente enfrentamiento del INDECOPI contra aquellos que quisieron cartelizar el mercado del oxígeno medicinal, incrementando los precios para los más enfermos. Esta es la razón por la cual trabajan los guardianes del sistema competitivo, en Indecopi, en la Comisión Federal de Comercio (FTC), y en más de cien agencias de competencia a través del mundo. Nuestro objetivo final es mejorar las vidas de nuestros ciudadanos y reducir la miseria en nuestros países.

II. El Reto de la Actividad Anticompetitiva Gubernamental

Sin embargo, si nos enfocáramos únicamente en las conductas de las empresas privadas, solamente nos ocuparíamos de parte del problema. Una forma fácil y efectiva que tienen las empresas de escapar a los rigores de la competencia consiste en persuadir a los gobiernos a que impongan regulaciones que causen exactamente los mismos efectos que ocasionarían los carteles o las estrategias de empresas dominantes para excluir a sus competidores. Las barreras a la competencia impuestas por el gobierno han demostrado ser mucho más durables y perjudiciales que las restricciones privadas. Estas pueden tener varias manifestaciones. Algunas exigen la revelación de información comercial sensible, lo cual puede ayudar a que los rivales se coludan. Las regulaciones también pueden facilitar la exclusión a través de la creación de barreras de entrada que favorecen a productos o servicios incumbentes, o que apoyan un determinado modelo de negocio.

Ambos tipos de regulación pueden llevar a precios más altos, menos competencia en aspectos distintos del precio, como la calidad y el servicio, y pueden disminuir los incentivos para innovar. Estas regulaciones normalmente se encuentran fuera del alcance de las normas de competencia, y es el propio gobierno el que se encarga de hacer cumplir estas restricciones. Esto ocurre en todos los países, incluyendo los Estados Unidos, pero prevalecen en aquellos países con un pasado de profundo control estatal sobre la economía. Los lazos entre los gobiernos y las compañías antiguamente controladas por el Estado suelen ser muy estrechos.

Hoy día, me concentraré en hablar sobre por qué las inhibiciones del gobierno frente a la competencia son particularmente problemáticas, por qué son una atractiva alternativa para las compañías que desean protección frente a la competencia, y cómo podemos tratar de combatir estas restricciones a través de la persuasión cuando no podemos atacarlas a través de la aplicación de la ley.

Empecemos por entender por qué las empresas quieren persuadir a los gobiernos de restringir la competencia. Persuadir al gobierno de adoptar una restricción anticompetitiva es mucho menos

riesgoso que coludir con un rival o tratar de impedir la competencia entre rivales: los costos son bajos, y el proceso generalmente está protegido por la ley; además, el gobierno mismo ejecuta la restricción anticompetitiva. Esto hace que los costos de conseguir e implementar este tipo de restricciones sean muy bajos, y limita la capacidad de intervención de las agencias de competencia.

Ahora que entendemos el “por qué”, quisiera detenerme un momento en el “cómo”—es decir, cómo las empresas logran restringir la competencia a través de regulaciones anticompetitivas. A veces, los reguladores no están completamente al tanto de las consecuencias de sus acciones sobre la competencia. En otros casos, las regulaciones existentes se vuelven anticuadas e impiden la entrada al mercado simplemente porque sus autores al escribirlas nunca imaginaron la posibilidad de nuevos productos y servicios, como por ejemplo los teléfonos inteligentes o *smartphones*, sobre los que hablaré más adelante. Pero la situación más peligrosa ocurre cuando las compañías reguladas intentan manipular el proceso regulatorio para poner obstáculos a sus rivales y proteger su propia posición. Algunos productores incluso encubren sus reclamos a favor de la intervención gubernamental anticompetitiva bajo la excusa de la protección al consumidor, cuando, en realidad, están tratando de evitar competir en el mercado. Al igual que el INDECOPI, la FTC tiene la responsabilidad de proteger tanto la competencia como a los consumidores, y su experiencia en el área de la protección al consumidor le ayuda a apreciar la diferencia entre una regulación que ayuda a los consumidores a tomar decisiones informadas en un mercado competitivo y otra que simplemente ignora o anula las preferencias del consumidor.

Por ejemplo, hemos visto regulaciones que requieren que sólo los directores de funerarias licenciados puedan vender ataúdes a los consumidores. Cuando los monjes de un monasterio Benedictino en Luisiana empezaron a vender ataúdes hechos a mano directamente a los consumidores, el consejo que regula la industria funeraria en Luisiana buscó cerrar el negocio de los monjes, citando una ley que tipificaba como delito que alguien venda ataúdes en el estado, si no era un director de funeraria licenciado y no operaba en una funeraria licenciada por el estado. Mientras que el estado decía que la ley era necesaria para proteger a los consumidores en momentos de angustia emocional, un objetivo que nosotros en la FTC promovemos a través de nuestras propias medidas de protección al consumidor, la conexión entre dicho objetivo y la ley nunca fue claro. Una corte federal concluyó que “la sola razón de leyes como esta es la protección económica de la industria funeraria”. La FTC intervino dando un informe a la corte cuando Luisiana intentó argumentar que la ley estatal era consistente con las medidas de protección al consumidor de la FTC.

III. Una Historia de Lecciones Aprendidas

La historia económica de mi país está repleta de ejemplos de esquemas anticompetitivos hechos pasar por regulaciones gubernamentales beneficiosas.

La industria del transporte es un buen ejemplo. La industria ferroviaria había sido regulada desde hace mucho tiempo, al inicio para proteger los intereses de los granjeros, expedidores, y pasajeros. Eventualmente, la regulación empezó a reflejar una preocupación por proteger los intereses de las propias compañías ferroviarias. Cuando nuestro sistema de carreteras mejoró y el transporte en camión emergió como una competencia viable, la industria camionera también fue regulada, principalmente para proteger a las compañías ferroviarias de esta nueva competencia. Los fletes y las rutas fueron regulados, de manera tal que, por ejemplo, si una empresa camionera

tenía una ruta desde New York hasta Florida y otra desde Florida hasta Chicago, la única forma de transportar mercancías desde New York hasta Chicago era pasando necesariamente por Florida. El sistema era gravemente ineficiente, y el costo, que usualmente era un componente significativo del precio de los bienes, era finalmente pagado por el consumidor.

Similarmente, la industria de transporte aéreo, que reclamaba necesitar protección frente a la competencia dañina en una época en que la industria estaba en su infancia y el correo aéreo era transportado en biplanos, persuadió al Congreso para crear un esquema regulatorio que regulara la entrada, los precios, y las rutas. Como resultado, las aerolíneas podían competir únicamente con respecto a la calidad de la comida, los horarios, y prácticamente nada más.

Los esquemas regulatorios demostraron ser bastante duraderos. Estuvieron vigentes hasta la década de los años setenta. En esa época, la economía de los Estados Unidos no era fuerte, y algunos observadores sugirieron que la excesiva regulación gubernamental era parcialmente responsable. Dentro de ellos figuró uno de mis predecesores como Jefe de la FTC, Lewis Engman. En 1974, él dio un discurso en el cual relacionó algunos de los problemas económicos del país a su política de competencia, específicamente la gravosa regulación federal sobre el transporte. Engman explicó que dicha regulación había subido los precios en el transporte aéreo, debido a la limitación a la entrada de nuevas aerolíneas y al control de la distribución de las rutas aéreas. Él también anotó que la regulación del transporte en camión efectivamente permitió la fijación de precios entre las compañías camioneras. Engman luego concluyó que la falta de una sólida política de competencia en el país generó altos costos en el transporte, lo que finalmente afectó a la economía norteamericana en general.

El discurso de Engman sugirió mejorar la política de competencia como una forma de atacar las aflicciones económicas del país, y, durante la siguiente década, a través de discursos y documentos enviados a las agencias regulatorias y comités legislativos, la FTC utilizó agresivamente la abogacía en favor de la competencia para promover la desregulación de las aerolíneas, las ferrovías, los camiones, y los autobuses. La actividad de la Comisión fue parte de un esfuerzo más amplio para desregular el sector del transporte. Más adelante, académicos estimaron el beneficio a los consumidores debido a la desregulación del transporte en más de \$50 mil millones al año. Eventualmente, ambas industrias fueron desreguladas, los costos bajaron, y nuevos e innovadores negocios ingresaron al mercado.

Nosotros aprendimos varias lecciones. Primero, puede tomar décadas enmendar una respuesta regulatoria originalmente dirigida a responder a una crisis económica de corto plazo. Segundo, el aislar a las empresas de la competencia las hace ineficientes y mal preparadas para lidiar con competidores domésticos más eficientes, y aún menos con competidores extranjeros. De acuerdo con el notable economista de Harvard, Michael Porter, la mejor forma de asegurar que las empresas de un país se vuelvan competitivas internacionalmente es a través de una vigorosa competencia doméstica. Y tercero, en muchos casos, no hay ninguna institución gubernamental con la experiencia y los incentivos para argumentar a favor de una mayor competencia, más que las propias agencias de competencia.

IV. La Necesidad de la Abogacía de Competencia

La FTC, en cooperación con nuestros colegas del Departamento de Justicia, tiene como prioridad aconsejar a los legisladores federales y estatales, a otras agencias federales, y a las cortes, acerca

de los probables efectos de sus acciones sobre los consumidores y los mercados. Nuestro enfoque consiste en ayudar a los legisladores y reguladores a comprender mejor los verdaderos costos y beneficios de las propuestas que buscan restringir la competencia, y en abogar a favor de políticas pro-competitivas.

Permítanme un minuto para explicar cómo nos ocupamos de esto. Nosotros no tenemos una potestad formal para opinar sobre propuestas legislativas o regulatorias que restrinjan la competencia, pese a que en algunos países, las agencias de competencia sí tengan este poder. En cambio, nuestro poder es el de la persuasión. Algunas veces nuestra abogacía es formal y pública: cuando sabemos de una ley o regulación anticompetitiva, especialmente a nivel estatal y local, evaluamos si sería beneficioso participar o no en el proceso legislativo o regulatorio. En algunos casos, recibimos una invitación para enviar comentarios. Publicamos nuestros comentarios con la esperanza de que alimenten el debate alrededor de la política en cuestión. A veces realizamos talleres públicos para reunir información, educar al público sobre los temas regulatorios, y reportar nuestros resultados y sugerencias legislativas tanto al Congreso como al público.

En otros casos, trabajamos de manera menos formal. Esto es más efectivo cuando los reguladores no comprenden el impacto de la competencia o cuando la regulación se ha vuelto anticuada. En estas situaciones tratamos de construir una relación de confianza en la que somos vistos como una fuente confiable de experiencia en el tema de la competencia para ayudar al regulador a conseguir su objetivo. Además, a veces la abogacía informal es más efectiva porque es menos proclive a generar tensión política entre agencias, precisamente porque no es pública.

En cualquier caso, tratamos de escoger la herramienta más apta a un dado problema. Tratamos de explicar el impacto que una dada regulación probablemente tendría en la competencia y, finalmente, en el bienestar del consumidor. Cuando es posible, recurrimos a nuestra experiencia pasada y presentamos información y estudios que exponen el costo de la regulación a la autoridad decisoria. Nuestras armas más poderosas son un récord fáctico fuerte y una argumentación lógica apoyada en conocimientos económicos sólidos.

Al mismo tiempo, no intentamos usurpar el rol de aquellos que han sido elegidos o designados para tratar con el problema regulatorio. Tratamos de explicar cuál será el costo de la regulación para la competencia y finalmente para los consumidores. Queda en los funcionarios responsables decidir si la política regulatoria justifica tal costo.

Déjenme darles dos ejemplos recientes. La tecnología está cambiando la manera en que los consumidores viajan. Tradicionalmente, uno llamaba a un taxi en la calle o usando una central telefónica. Las tarifas y estándares de seguridad han sido típicamente regulados hasta cierto grado por las agencias regulatorias, como las comisiones de taxi. Estas agencias son críticas para el bienestar de los servicios de los incumbentes, quienes, a través de los años, han logrado obtener una fuerte influencia sobre ellas.

En años recientes, tanto las compañías de taxi incumbentes como los nuevos empresarios han introducido nuevas aplicaciones para *smartphones*, como servicios digitales de despacho, que han permitido a los consumidores disponer de nuevas formas para contratar y pagar por el servicio de transporte. Estas aplicaciones hacen uso de los *smartphones* y de tecnologías vinculadas, como el GPS, para permitir a los consumidores localizar vehículos cercanos, pedir el

servicio, y rastrear su llegada en un mapa electrónico. Esta habilidad de llamar electrónicamente un vehículo puede ayudar a los consumidores a conseguir transporte rápidamente. Algunas aplicaciones permiten nuevos métodos tarifarios, como por ejemplo el precio a base de demanda, y dotan a los consumidores de maneras más convenientes para pagar por estos servicios. Estas nuevas tecnologías y métodos pueden promover nuevas formas de competencia y una distribución más eficiente de recursos.

Todo esto ha demostrado ser bastante popular con los consumidores, pero lo ha sido menos con muchos transportistas tradicionales, quienes bajo los marcos regulatorios existentes están en muchos casos sujetos a una competencia limitada. En Colorado, por ejemplo, algunos taxistas buscaron obtener reglas ante las comisiones regulatorias de taxis para que se impidiera o posiblemente se prohibiera el uso de ciertas nuevas aplicaciones para *smartphones*. En Washington D.C., se propusieron reglas para limitar los tipos de vehículos que se puedan contratar usando aplicaciones para *smartphones*, y para restringir la posibilidad de que los chóferes usen tales aplicaciones.

En respuesta a estas propuestas, la FTC recientemente emitió comentarios públicos recomendando que los reguladores sean receptivos a los nuevos métodos de competencia, que las restricciones regulatorias injustificadas sean evitadas, y que cualquier regulación relacionada con aplicaciones no sea más amplia de lo necesario para abordar las preocupaciones legítimas sobre seguridad pública y protección al consumidor. Los comentarios enfatizaron que los consumidores benefician de la competencia entre los métodos tradicionales y los nuevos para llevar a cabo estos servicios.

Otro ejemplo reciente involucra el uso de la abogacía para buscar eliminar regulaciones anticompetitivas que le dificultan a los profesionales en el sector de la salud de bajo presupuesto atender a pacientes de bajos ingresos. En los Estados Unidos, muchas áreas rurales enfrentan escasez de atención médica básica. Tradicionalmente, las enfermeras y los doctores han trabajado juntos de muchas maneras, y las enfermeras han jugado un papel importante en llevar los servicios de salud a zonas remotas o personas no atendidas.

En décadas recientes, muchos estados han permitido a las enfermeras con experiencia – enfermeras con entrenamiento avanzado – brindar atención médica básica de manera independiente. Los grupos de médicos, sin embargo, se han opuesto a este tipo de práctica independiente, y algunos de los estados limitan el trabajo que pueden hacer estos profesionales de menor costo, o requieren que obtengan la supervisión de un médico. Por ejemplo, en Luisiana, la ley estatal prohibía a tales enfermeras ejercer a menos que hayan obtenido previamente un acuerdo escrito de “práctica en colaboración” con un doctor. Esto le hubiera dado a los doctores la oportunidad de bloquear la entrada de enfermeras consideradas como competencia, o de incrementar el costo de los servicios de las enfermeras, al requerirles elevados pagos para firmar tales acuerdos. Nuestro equipo escribió a los legisladores del estado de Luisiana apoyando un proyecto de ley que eliminara este requisito para determinadas enfermeras que trabajan en zonas de déficit de atención médica o que tratan a poblaciones sub-atendidas. El equipo de la FTC pidió a la legislatura considerar cuidadosamente los hallazgos de los expertos para determinar si es que tales regulaciones formales eran realmente necesarias para garantizar la seguridad de los pacientes.

Nuestro récord ha sido largamente exitoso, pero no perfecto. En el caso del mercado de ataúdes de los monjes Benedictinos, la corte de apelación revocó la ley. El proyecto de ley que apoyamos en Luisiana no fue aprobado por su legislatura, pero tenemos la esperanza de que será reintroducido, exitosamente, en una futura sesión legislativa. Y aún estamos esperando ver si nuestra abogacía tendrá éxito en el caso de los taxis en Colorado y Washington.

Estos tipos de comentarios de abogacía pueden tener un impacto en industrias particulares y consumidores particulares, tales como los taxistas, los consumidores de servicios de salud en Luisiana, y las familias de los fallecidos. Pero considerados en su conjunto, nuestras abogacías individuales son parte de un esfuerzo más grande para hacer que nuestra economía sea más productiva y nuestros consumidores más prósperos.

V. Conclusión

Es por esto que el trabajo que hacemos es tan importante. Mientras algunos pueden pensar que este trabajo se encuentra dentro del reino de los economistas y los tecnócratas, en realidad toca a la vida diaria de todos los ciudadanos. Si lo hacemos bien, dejaremos un mundo más rico para nuestros hijos.

Quiero felicitar a INDECOPI por 20 años de buen trabajo, y desearles todavía más grandes éxitos en el futuro.