

Examen inter-pares de la OECD sobre la Ley y la Política de Competencia en la Argentina

Edward Whitehorn

John Clark

12 de octubre de 2006

Buenos Aires



Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

- Foro único donde los gobiernos de 30 países democráticos con economía de mercado trabajan en conjunto para tratar los desafíos económicos, sociales y gubernamentales que implica la globalización.
- Los 30 países miembros producen casi el 60% de los bienes y servicios del mundo.
- No es un club selecto: la OCDE mantiene amplios contactos con más de 70 países no miembros, compartiendo experiencias e intercambiando puntos de vistas sobre temas de mutuo interés.

Forma de trabajo de la OCDE

- Distintos representantes de los países miembros se reúnen en comités especializados para proponer ideas y analizar el progreso de áreas específicas de políticas.
- Existen aproximadamente 200 comités, grupos de trabajo y grupos de expertos.
- El Comité de Competencia es una fuente de análisis y recomendaciones sobre políticas y fomenta las reformas orientadas hacia el mercado.

La competencia fomenta las economías fuertes que tienen un crecimiento rápido y que generan más trabajo

- Los análisis de la OCDE resaltan el desempeño firme posterior a las reformas de amplio espectro para fomentar la competencia, en los Estados Unidos y el Reino Unido durante las décadas del 70 y el 80, y luego en Australia y Nueva Zelanda durante las décadas de 80 y el 90.
- Análisis recientes de la OCDE recomiendan más competencia para mejorar el desempeño de Francia, Alemania, Italia, Japón y Suiza.

La investigación de la OCDE relaciona las reformas con el crecimiento

- Trabajos recientes de economistas de la OCDE explican la forma en que las reformas para estimular la competencia más firme impulsan el crecimiento
 - Incentivando el desarrollo de la eficiencia y la productividad
 - Educando a las gerentes
 - Aumentando la inversión mediante la remoción de barreras
 - Aumentando el empleo – en los lugares donde se implementaron reformas profundas, la tasa de empleo es un 1,5-2,5% más alta.
 - Reforzando los incentivos para la innovación
 - Acelerando la adopción de nuevas tecnologías y procesos de ajustes

Economistas del Banco Mundial relacionan la competencia con el desempeño

Del informe de 2005 sobre Desarrollo Mundial:

“Un sector privado dinámico genera empleos, provee bienes y servicios necesarios para mejorar el nivel de vida y contribuye con los impuestos necesarios para la inversión pública en salud, educación y otros servicios. Pero, muy a menudo, los gobiernos reducen el efecto esperado de esas contribuciones porque generan riesgos injustificados, costos y barreras para la competencia.”

Economistas del Banco Mundial relacionan la competencia con el desempeño (2)

Del informe de 2005 sobre Desarrollo Mundial:

“Las barreras para la competencia benefician algunas compañías pero les niegan oportunidades y les aumentan los costos a otras compañías y a los consumidores. También debilitan los incentivos de las compañías protegidas para innovar y mejorar su productividad. El aumento en la presión competitiva puede incrementar la probabilidad de innovación de una compañía en más de un 50%.”

Economistas de la OCDE también relacionan la competencia con el desempeño macroeconómico

Del Panorama Económico No 72:

“...muchas veces es difícil aportar evidencia empírica del efecto de los cambios en la intensidad de la competencia sobre el desempeño económico total. En parte, esto se debe a que la competencia en el mercado del producto es sólo uno de los factores que afectan a los indicadores clave de desempeño total, como la productividad y el empleo. Sin embargo, el trabajo de la OCDE identificó una conexión empírica entre la competencia fuerte en los mercados de bienes y servicios y mejores resultados en la productividad y el empleo.”

Análisis recientes del Comité de Desarrollo y Análisis Económicos (CDAE) de la OCDE también relacionan la competencia vigorosa con el crecimiento rápido

- Australia
- Islandia
- Nueva Zelanda
- Reino Unido

Australia

Del análisis de 2003 del CDAE (EDRC):

La implementación del plan ambicioso y abarcativo de **Política Nacional de Competencia** de Australia durante los últimos 7 años, sin duda, ha contribuido sustancialmente a la reciente mejora en la productividad laboral y de otros sectores, y en el crecimiento económico. La Comisión de Productividad estima que el PBI de Australia ahora es un 2,5% más alto de lo que hubiera sido sin dicho plan y el **ingreso anual de los hogares de Australia es, en promedio, A\$7.000 más alto** como consecuencia de la aplicación de la política de competencia.

Islandia

Del análisis de 2005 del CDAE (EDRC):

“El admirable desempeño económico de Islandia sigue demostrando los beneficios del enfoque de políticas sobre la estabilización financiera y la liberalización del mercado durante la década del 90. (...) Las **reformas de la Ley de Competencia y de las regulaciones específicas del sector** asumidas desde los principios de la década del 90, en conjunto con las privatizaciones de amplio espectro, contribuyeron a la **mejora en el crecimiento de la productividad en la última década.**”

Nueva Zelanda

“En términos generales, los **mercados de productos funcionan bien**, en especial, dadas las limitaciones que enfrenta una nación pequeña y geográficamente aislada. De hecho, el país fue **líder en la desregulación** de varios sectores que antes estaban privados de competencia y, en su lugar, ha implementado leyes e instituciones bien diseñadas que brindan un **marco sólido para respaldar la competencia y fomentar la eficiencia**. La reducción de barreras para entrar en el mercado fue un factor particularmente importante para fomentar la competencia, limitando conductas anticompetitivas potenciales.”

Reino Unido

“El Reino Unido ha logrado una tasa loable de crecimiento potencial, que se encuentra por encima de la media europea. Como consecuencia, la brecha del PBI per cápita entre el Reino Unido y los países más importantes de Europa Continental es casi nula. (...)

“**Las presiones competitivas parecen ser relativamente fuertes** en el Reino Unido, aunque las regulaciones económicas y administrativas que impiden la competencia y las barreras para negociar se encuentren entre los niveles más bajos de la OCDE. Sin embargo, existe margen para seguir mejorando...”

En resumen...

Desde la perspectiva del crecimiento, la aplicación de la Ley y de la política de competencia es un factor fundamental.

El contexto del examen inter-pares

El examen inter-pares ha sido un contraste de la OCDE. Países miembros y no miembros se ofrecieron para someter los regímenes de la aplicación de sus leyes de competencia al examen de sus pares.

La Secretaría de la OCDE prepara un informe abarcativo y luego, organiza un encuentro donde se realizan preguntas inquisitivas sobre su contenido.

El contexto del Examen inter-pares (2)

Argentina es el cuarto país latinoamericano que se somete a este examen, después de Chile, Perú y Brasil.

El Banco Interamericano de Desarrollo financió el informe y el examen inter-pares se llevó a cabo durante una reunión del Foro Latinoamericano de Competencia realizada en el mes de julio en El Salvador.

La política de competencia en Argentina: contexto económico y político

El contexto político y económico influenció la política de competencia en Argentina de diversas maneras.

La primera Ley de Competencia moderna del país se promulgó en 1980, pero no se aplicó plenamente hasta la década del 90, cuando se convirtió en parte de un programa de reforma económica. La CNDC se expidió sobre algunos casos importantes en los últimos años de la década del 90.

Contexto económico y político (2)

En 1999, se promulgó una nueva Ley de Competencia, introduciendo el control de las fusiones y la creación de un nuevo Tribunal Independiente de Competencia.

Sin embargo, la crisis económica de 2001 afectó la plena aplicación de la ley y, sobre todo, la creación del nuevo Tribunal.

En la actualidad, la batalla contra la inflación sigue afectando la política de competencia de Argentina.

Aplicación de la Ley de Competencia por parte de la CNDC

Las disposiciones de la ley de competencia en general se aplican a tres categorías de conductas anticompetitivas: acuerdos restrictivos, conductas unilaterales (abuso de posición dominante) y fusiones.

Los casos de cartel se consideran universalmente como los más perjudiciales entre todas las conductas anticompetitivas. La aplicación de acciones anticarteles debería ser una de las mayores prioridades de la agencia.

Aplicación de la Ley de Competencia por parte de la CNDC (2)

Hasta 2005, la CNDC no actuaba plenamente en la aplicación de las acciones anticarteles. Sin embargo, durante ese año, la Comisión se expidió sobre dos casos importantes sobre industrias de cemento y de oxígeno líquido.

La Comisión debería continuar con casos de este tipo para forjar su reputación de aplicación agresiva de acciones anticartel.

Aplicación de la Ley de Competencia por parte de la CNDC (3)

La mayoría de los casos analizados por la CNDC se trataron de casos de abuso de posición dominante. La Comisión, acertadamente, aplicó normas moderadas para resolver estos casos.

El caso más importante de abuso de posición dominante que examinó la Comisión fue el de YPF, resuelto en 2000.

Aplicación de la Ley de Competencia por parte de la CNDC (4)

La CNDC ha actuado plenamente en el control de fusiones desde la promulgación de la Ley de 1999. Se ha pronunciado sobre diversos casos de fusión importantes, algunos de los cuales se describen en el informe.

Los estándares de control de fusiones de la Comisión, incorporados en sus Lineamientos para el Control de las Concentraciones Económicas, concuerdan con la normativa internacional.

Aplicación de la Ley de Competencia por parte de la CNDC (5)

El informe describe brevemente la aplicación de la política de competencia en sectores regulados de la economía de Argentina y seleccionados para este trabajo.

Una sección también describe el trabajo de la CNDC en materia de promoción de la libre competencia— la participación de la agencia en el desarrollo de la política de competencia en otros foros del gobierno. La CNDC ha incursionado bastante poco en esta área, debido mayormente a su presupuesto limitado.

Los procedimientos de la CNDC

Los procedimientos de la CNDC tanto en casos de conductas como de fusión, pueden tener trabas innecesarias.

Existe un atraso importante en los casos de conductas (acuerdos restrictivos y abusos de posición dominante). Debido a que en la mayoría de estos casos no se viola la ley, la Comisión podría considerar formas más rápidas de resolverlos.

Los procedimientos de la CNDC (2)

Existe un aspecto similar en el control de fusiones. El 90% de las fusiones notificadas no representan problemas significativos de competencia.

También existe un aspecto técnico relacionado a que las partes notificantes pueden llevar a cabo la fusión antes de que la CNDC se expida sobre el caso. Esto puede afectar la capacidad de la Comisión de imponer remedios efectivos en caso de que la fusión sea ilegal.

Desafíos principales: las cuestiones institucionales

Recursos: El presupuesto de la CNDC se recortó tanto en términos reales como absolutos desde 2001.

El personal de la agencia fue el que más sufrió estos recortes significativos. Hubo muchas renunciaciones, lo que genera una gran pérdida de memoria institucional y de experiencia.

A pesar de estos hechos, la CNDC es una agencia muy respetada por su profesionalismo y dedicación.

Desafíos principales: los asuntos institucionales (2)

Independencia: La CNDC no tiene autonomía para tomar decisiones. Si bien ninguna agencia de competencia puede ser plenamente independiente de otros sectores del gobierno, la normativa internacional indica que las agencias sean lo más independientes posible desde el punto de vista político.

La ley de 1999 hubiera creado un tribunal independiente, pero todavía no se implementó.

Desafíos principales: los asuntos institucionales (3)

Cultura de Competencia: significa un entendimiento y ~~un apoyo claro a la competencia~~ y al libre mercado por parte de todos los sectores importantes de una sociedad.

Todavía no existe una cultura de competencia fuerte en Argentina, pero se está desarrollando. Su desarrollo comienza en la punta de la pirámide, con una promoción activa de la política de competencia por parte del gobierno, incluso del organismo de competencia.

Recomendaciones

La política de competencia en Argentina tiene dos ventajas; la Ley de 1999, que es una buena ley, y una Comisión de Competencia dedicada y profesional, al igual que el personal que la conforma.

El informe del examen inter-pares de la OCDE hace diez recomendaciones específicas:

Recomendaciones (2)

- *Crear el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia, como lo dicta la Ley de 1999.*
- *Aumentar el presupuesto de la Agencia de defensa de la competencia.*
- *Fortalecer la aplicación de acciones anticartel.*
- *Aumentar la eficiencia en las investigaciones de conductas.*
- *Aumentar la eficiencia en el control de fusiones.*

Recomendaciones (3)

6. Analizar el régimen de notificación actual, que permite que las partes se fusionen antes de que la autoridad de competencia termine su investigación.

7. Hasta que se cree el Tribunal, liberar a la CNDC de la mayor influencia política posible.

8. Continuar y ampliar los esfuerzos para construir una cultura de competencia en Argentina.

Recomendaciones (4)

9. *Desarrollar relaciones efectivas y profesionales con los jueces que entienden en las apelaciones en casos de defensa de la competencia.*

10. *Ampliar la función de la agencia de defensa de la competencia en los sectores regulados.*

Muchas gracias

Al Sr. Sbattella, los vocales y el personal de la CNDC por su colaboración y ayuda para la elaboración de este informe.

A todas las personas externas a la CNDC que participaron de buen grado en las entrevistas durante la elaboración de este informe.