

LA PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA

Alberto SOLER VERA

María FERNÁNDEZ PÉREZ

Economistas. SG de Estudios del TDC

1. INTRODUCCIÓN

Los procesos de liberalización y privatización seguidos por la mayor parte de los países desarrollados durante las últimas décadas han puesto de manifiesto las excelencias del sistema competitivo a la hora de mejorar el bienestar de los consumidores y el bienestar social en último término, tanto desde el punto de vista de la consecución de niveles eficientes de precios, como de aumentos en la calidad de los bienes y servicios ofrecidos por las empresas, sin olvidar el aumento de las posibilidades de elección de los consumidores.

Sin embargo, no debe generalizarse la idea de que la política de promoción de la competencia consiste exclusivamente en la liberalización de los mercados, complementada con el posterior control de su funcionamiento por las autoridades de competencia, principalmente a través de su labor punitiva. En este sentido, existen varias razones que aconsejan que las autoridades de competencia no se detengan únicamente en esa tarea. Primero, porque es difícil tanto definir con precisión los patrones de comportamiento competitivo como subsumir toda conducta con tales efectos en la legislación de competencia. Segundo, porque la forma que adopten algunos procesos liberalizadores puede ser subóptima desde la perspectiva de sus efectos sobre la competencia. Finalmente, porque la labor de vigilancia de la competencia debe ser dinámica y prestar especial atención a aspectos como la evaluación de los efectos de las innovaciones tecnológicas y las estrategias de mercado de las empresas, lo que puede llevar a demandar cambios regulatorios.

Por estas razones, en los últimos años las autoridades de competencia han adoptado de manera creciente una herramienta más: la política de promoción de la competencia. La *International Competition Network* define ésta como un conjunto de actividades, dirigidas por las autoridades de competencia, encaminadas a promover un marco competitivo en el fun-

cionamiento de los diversos mercados, por medio de mecanismos no coactivos, principalmente a través de las relaciones con otras entidades gubernamentales y aumentando la conciencia general sobre los beneficios que entraña la competencia. De esta definición se sigue que la política de promoción de la competencia abarca un amplio conjunto de tareas que van más allá de la labor sancionadora y el control de concentraciones. Además, su potencial se manifiesta a través de dos vías: la capacidad de influir en el marco regulatorio y la posibilidad de llegar al público, al objeto de fomentar una cultura de competencia en la sociedad. De esta forma, la promoción de la competencia se desgrana en actividades directamente dirigidas a las autoridades regulatorias y las dirigidas a concienciar a la población de los beneficios que entraña la competencia.

A través de estas dos vertientes, la política de promoción de la competencia se configura como un instrumento preventivo al servicio de un funcionamiento eficiente de los mercados y que complementa a las otras herramientas ya existentes en el ámbito de la defensa de la competencia.

2. LA PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y LA REGULACIÓN

A. EL FUNDAMENTO DE LA REGULACIÓN

Entre las funciones básicas que comúnmente se atribuyen al sector público, han aumentado su importancia a lo largo del tiempo aquellas que intentan solucionar fallos asignativos del mercado. En otras palabras, se trata de políticas cuyo objetivo es restaurar aquellas asignaciones económicamente eficientes y que el mercado, por distintos motivos, no es capaz de proveer por sí mismo. Al mismo tiempo, este tipo de actuaciones han estado cada vez más impregnadas de consideraciones relativas a la equidad, de modo que el Estado maximiza determinadas funciones objetivo de bienestar social, sujeto tanto a restricciones de recursos como a limitaciones a la desigualdad en la distribución de las rentas generadas en los mercados intervenidos.

Las razones que los gobiernos utilizan más frecuentemente para justificar la imposición de regulación con fines de mejora asignativa son las siguientes:

- Existencia de efectos externos en la conducta de los agentes presentes en un mercado, en el sentido de repercusiones —no incorporados al precio vigente— sobre las posibilidades de otros agentes de alcanzar sus metas, trátase de la maximización de su beneficio o de la obtención de una satisfacción lo más elevada posible. Casos particulares de las mismas serían la gestión de recursos escasos y la presencia de bienes públicos, de consumo no excluible.
- Problemas de asimetría informativa que no puedan ser resueltos a través de mecanismos contractuales que ofrece el mercado.

- Mercados de activos/aseguramiento incompletos, en el sentido de ausencia de instrumentos de cobertura para determinadas contingencias y/o de activos con ciertos perfiles temporales muy precisos. Ello determina la necesidad de que las autoridades suplan, mediante distintas intervenciones, la ausencia de tales mercados, con el fin de reducir el riesgo y posibilitar transacciones o dotarlas de mayor liquidez.
- Minimización de los efectos de la ausencia de competencia cuando ésta no es tecnológicamente viable —por ejemplo, el caso de los monopolios naturales.
- Alteraciones anómalas en el funcionamiento de algunos mercados críticos para la correcta asignación de recursos en el conjunto de la economía.
- Provisión de determinados bienes considerados «de interés general» por el gobierno a un nivel superior al que surge de la agregación de sus demandas privadas, sin que medien efectos externos que impidan aproximarse a éstas a su óptimo social, basada en consideraciones subjetivas del propio gobierno sobre el «interés general» de estos bienes. Expresado de otro modo, presuposición por el gobierno de la formulación de demandas irracionales por el público a consecuencia de la falta de información.
- Presunta conveniencia de facilitar la transición de determinados mercados hacia la libre competencia. Este tipo de regulación, entendida como un mecanismo gradual hasta la plena liberalización, permite un ajuste progresivo a la nueva estructura de mercado, evitando con ello discontinuidades en la actividad de los sectores y su capacidad de generación de rentas. En este tipo de intervención, sin embargo, se entremezclan ya consideraciones de eficiencia (tránsito a la liberalización) con otras de tipo distributivo o incluso macroeconómico (papel de ciertos sectores como motor de crecimiento nacional).

Hay que señalar, no obstante, que mientras existe un consenso teórico sobre la conveniencia de la intervención regulatoria en casi todos los escenarios que acabamos de mencionar, no lo hay tanto en torno a los dos últimos motivos. Los primeros, porque parten de una superposición de los propios objetivos/ideología del gobierno a los de la sociedad, para cuya justificación se tiende a apelar a un hipotético fallo de mercado, como la insuficiencia de formación de los agentes. Los segundos, porque si bien a corto plazo pueden constituir una forma pragmática de instrumentación de la regulación, su mantenimiento más allá de este horizonte perjudica el propio proceso liberalizador que dicen fomentar y se convierten en una barrera a la pérdida de rentas por los sectores más afectados por la liberalización, evitando los ajustes óptimos a través de precios relativos.

B. REGULACIÓN Y COMPETENCIA

Si bien todos estos motivos pueden explicar la introducción de regulación en mayor o menor medida, hay que tener en cuenta que ésta puede producir interferencias con otro tipo de políticas, como la de defensa de la competencia. Ello sucede a menudo incluso si la «cantidad» de regulación es la socialmente óptima. En concreto, estas distorsiones pueden clasificarse en varias categorías¹ (aunque en determinadas situaciones los efectos de las normas regulatorias puedan encuadrarse simultáneamente en varias de ellas):

- Por un lado, *la regulación puede contradecir parcialmente las normas de competencia*, favoreciendo o incluso requiriendo conductas que en otro caso se habrían considerado anticompetitivas (fomento indirecto de la coordinación de precios, prohibiciones de publicidad o permisividad hacia repartos de mercados geográficos).
- En otras ocasiones, *la regulación reemplaza la política de competencia*, generalmente en situaciones donde ésta no es tecnológicamente viable, como el monopolio natural. En estos casos, la regulación tiende a intentar controlar el poder de mercado del monopolista estableciendo precios y evitando que éste desarrolle políticas que bloqueen definitivamente la entrada al mercado en el que opera directamente o en otros «aguas arriba» o «aguas abajo», en los que pudiera beneficiarse de su posición privilegiada.
- *La regulación también puede replicar una «política-sombra» de competencia*, ya que los reguladores pueden tratar de prevenir la coordinación o el abuso en una industria, a través del establecimiento de normas legales de ordenación de la misma. La problemática radica en que instituciones diferentes (reguladores y autoridades de la competencia) se solapan en la aplicación de normas dirigidas a la misma meta, con lo que el resultado corre el riesgo de ser inconsistente.
- *Por último, la regulación puede usar sistemas de incentivos pro competitivos*, para estimular la competencia y la eficiencia entre los operadores de un mercado vinculando sus beneficios a la reducción de costes, la captación de un mayor volumen de clientes, etc. La introducción de estos mecanismos puede alterar esencialmente la dinámica de ciertos mercados y, dependiendo de su instrumentación, crear esquemas de incentivos asimétricos entre empresas, segmentar los mercados, crear barreras a la entrada, etc.

Si todos estos efectos son ya intrínsecos a la propia actividad regulatoria, pueden agravarse cuando ésta se ejecuta incorrectamente en presencia de los denominados fallos regulatorios (STIGLER, 1971; PELTZMAN, 1976). De manera muy sintética, podríamos clasificar éstos en los siguientes tipos:

¹ Ver WISE (1999).

- i) Aparición de agendas y objetivos propios en los organismos regulatorios, distintos en sentido estricto de los de eficiencia general del mercado, como el crecimiento del presupuesto obtenido, la máxima ampliación de las funciones de la agencia o la competencia con otros organismos que se ocupan de áreas «límitrofes».
- ii) Influencia de los grupos de presión en determinados mercados que, al interactuar con las agendas de los reguladores o los condicionantes relacionados con el ciclo político de los gobiernos, pueden sesgar notablemente la orientación de sus acciones.
- iii) Asimetrías informativas entre regulador y regulados, que pueden ser explotadas por los segundos para obtener resultados más próximos a los deseados o simplemente hacer que las disposiciones regulatorias tengan efectos distintos a los esperados.
- iv) Existencia de inercias en la vigencia de la regulación, que impiden la revisión de los instrumentos al ritmo que exigen las innovaciones tecnológicas, organizativas o estructurales en los distintos sectores.

Así, es evidente que el desarrollo de una política reguladora conducente al óptimo social impone fuertes exigencias en términos de independencia del regulador y disponibilidad informativa en sus manos. Por ello, cada vez se está imponiendo más entre los organismos internacionales y los gobiernos de los países desarrollados la visión de que el diseño de la regulación debe ir inexcusablemente acompañado de una revisión constante de la misma. En particular, este enfoque propone sopesar con mayor detenimiento los fallos de la regulación, tanto estructurales como de ejecución, comparándolos con la magnitud de los problemas que la regulación pretende resolver. El objetivo de este ejercicio es refinar la calidad de las estructuras regulatorias —o incluso eliminarlas de ciertos ámbitos, si sus fallos fueran de gran entidad e inherentes a la propia aplicación de la regulación.

Aplicando este principio al campo de las distorsiones en la competencia producidas por la regulación, parece conveniente que esta última se elabore y ejecute en estrecha colaboración con la política de defensa de la competencia. El objetivo último sería intentar que las medidas para lograr los objetivos asignativos deseados produzcan mínimas distorsiones sobre la competencia. Para ello, es preciso identificar aquellos elementos de la regulación que impiden a las empresas competir sobre la base de la eficiencia y la innovación. Si se detectan normas que restringen la competencia, para mantener o introducir dichas normas reguladoras debería demostrarse, en primer lugar, que los beneficios para la sociedad de imponer la restricción sobre la competencia pesan más que los costes en conjunto y, en segundo lugar, que los objetivos de la legislación sólo pueden ser logrados limitando la competencia. En caso de que uno de los filtros no se supere, parece lógico recomendar una alternativa a la norma analizada que mitigue sus distorsiones. De esta forma, se logra un proceso iterativo de configuración de la regulación más coherente con los objetivos de estí-

mulo de la competencia y de corrección de fallos asignativos de los mercados.

La OCDE propone —ver OCDE (2005)— realizar este tipo de estudio de compatibilidad entre competencia y regulación en dos momentos diferentes del proceso de formulación y ejecución de la última. Inicialmente, en el momento de elaboración de la norma, antes de su aprobación definitiva². Posteriormente, mediante revisiones periódicas de aquellos aspectos de la regulación en vigor que restringen la entrada en el mercado, la libre determinación de precios por los oferentes, el rendimiento de sus inversiones, las prácticas comerciales y la forma de organización empresarial de los mismos.

C. DEFINICIÓN, CONDICIONANTES Y CLASES DE *ADVOCACY*

Con estas consideraciones previas, podemos definir promoción de la competencia (*competition advocacy*, en inglés) como *aquel conjunto de actividades orientadas al fomento de un entorno competitivo para las actividades económicas por medio de mecanismos no coactivos; especialmente, a través de sus relaciones con las entidades gubernamentales y del incremento de la conciencia social sobre los beneficios de la competencia*³.

Hay varios aspectos destacables en esta definición:

En primer lugar, el protagonismo asumido por las autoridades de competencia en el desempeño de las tareas de *advocacy*. Podrían señalarse dos motivos latentes por los que se considera que son la instancia más adecuada para desempeñar estas labores, en lugar de los reguladores: la singularidad de sus objetivos —frente a la multiplicidad de objetivos de los reguladores—, lo que les hace menos sensibles a la presión de ciertos grupos de interés, y la horizontalidad de su función, que hace a las primeras más proclives a aplicar una mayor uniformidad de criterios entre sectores.

Por otro lado, habría que subrayar también que se trata de una actividad no asociada a coactividad alguna (distinta, por tanto, del denominado *enforcement*). Por tanto, se dirige principalmente a la persuasión de los reguladores (para mejorar determinados aspectos del entorno regulatorio), los consumidores (al objeto de que tomen conciencia de sus derechos frente a los abusos anticompetitivos de las empresas) y las empresas (como instrumento señalizador de los objetivos de las autoridades de competen-

² En España, el nuevo Proyecto de Ley de Defensa de la Competencia contempla, entre las funciones consultivas de la futura Comisión Nacional de Competencia, este tipo de examen *ex ante* de la regulación. Así, entre las tareas de la CNC se incluye: «de aquellos proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia y en particular aquellos por los que se modifique o derogue, total o parcialmente, el presente texto legal o la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las CCAA en materia de defensa de la competencia, así como los proyectos de normas reglamentarias que los desarrollen».

³ Definición propuesta por la ICN (2002).

cia en cada sector y, por tanto, disuasorio de posibles conductas contrarias a los mismos).

Ello no significa que *advocacy* y *enforcement* constituyan dos procedimientos independientes. Ambas actividades generan en su desenvolvimiento conjuntos de información mutuamente provechosos sobre la estructura de sectores económicos y las estrategias empresariales. De hecho, en numerosos organismos nacionales de defensa de la competencia se practica una división matricial de los equipos de trabajo por sectores, de acuerdo con la cual los mismos individuos especializados en cada sector se ocupan tanto de la instrucción de expedientes sancionadores, de la confección de informes de concentración o de la redacción de estudios de *advocacy* referidos al mismo sector.

En cuanto a las formas de instrumentar la política de promoción de la competencia, es conveniente distinguir dos posibles escenarios, en función del progreso en el proceso de liberalización del mercado. En el primero se encontrarían aquellas actividades de *advocacy* dirigidas a la promoción de la competencia en etapas pre-competitivas o de liberalización poco madura, y en el segundo, aquellas que se desarrollan en una fase ulterior de liberalización avanzada de los mercados, y en la que la labor de promoción de la competencia se centra en los conceptos de *better regulation* y de evaluación de impacto.

a) *Advocacy en mercados intervenidos y pre-competitivos*

La función de promoción de la competencia en mercados pre-competitivos, en la actualidad de aplicación principalmente en países en transición y países en desarrollo, se basa en gran medida en recomendaciones sobre cómo llevar a cabo de forma adecuada el proceso de transición desde la intervención hacia la libre competencia. Para ello, el mecanismo más utilizado es la realización de informes y directrices sobre la conveniencia de definir claramente los objetivos de la reforma regulatoria, las formas de introducir competencia en el mercado y la creación de instituciones independientes de control.

b) *Advocacy en mercados total o parcialmente liberalizados*

Una vez que la entrada en el mercado se ha liberalizado y la competencia dentro del mismo es viable, la política de promoción de la competencia cambia de orientación y pasa a intentar corregir algunos fallos regulatorios.

Para ello, generalmente se utilizan tres instrumentos de promoción de la competencia en el ámbito de la regulación. El primero de ellos consiste en la elaboración de estudios sobre sectores específicos, durante el proce-

so de elaboración/reforma de la regulación⁴ o evaluando los efectos de un cuerpo regulador ya instituido. Este tipo de estudios se basa en la determinación de la estructura del mercado en la que operan las empresas, así como las barreras a la entrada o fricciones de otro tipo que incorpora (o puede incorporar en el futuro) la regulación sectorial correspondiente, con el fin de —si se considera pertinente y no existen mejores alternativas disponibles— proponer modificaciones a dicha regulación. Por tanto, estos estudios pueden ayudar al regulador a mejorar el establecimiento de precios o tarifas, establecer un conjunto adecuado de condiciones de acceso al mercado y eliminar en la medida de lo posible incentivos a la coordinación entre los operadores de este último.

Un segundo mecanismo, en buena medida complementario del anterior, consiste en suscribir acuerdos y convenios de colaboración entre los reguladores sectoriales y las autoridades de competencia, por ejemplo, de intercambio continuo de información. Esta vía resulta particularmente adecuada para i) facilitar la pronta detección de conductas restrictivas por las autoridades de competencia y ii) informar la aplicación de la regulación por las agencias.

El tercero de los instrumentos básicos se refiere a la publicación de directrices sectoriales sobre la aplicación de las normas de competencia en determinados mercados, así como de Códigos de Conducta para las empresas en estos sectores. Aunque de carácter meramente informativo y no vinculante, estas publicaciones sirven para orientar la actividad de las empresas y anclar sus expectativas sobre la reacción de las autoridades de competencia ante determinadas situaciones, influyendo su comportamiento efectivo a priori.

Por lo que respecta a los principales factores condicionantes del éxito de las actividades de *advocacy* en la consecución de sus objetivos, podríamos subrayar los siguientes:

- La fase del procedimiento de elaboración de la regulación en que se produce la actuación de la autoridad de competencia, en los casos en que se desea influir a priori el contenido de ésta. En este sentido, es de esperar una mayor eficacia cuanto más incipiente sea la elaboración de la norma reguladora. Un informe emitido a posteriori, sobre una norma ya aprobada y para la que no existe calendario de modificación, tiene pocas probabilidades de suscitar una reacción a corto plazo en las autoridades, salvo que el informe ponga de manifiesto graves deficiencias de las disposiciones vigentes.
- La medida en que la opinión de las autoridades de competencia resulte vinculante a la hora de elaborar nueva regulación o modificar la existente. De esta forma, puede distinguirse entre meras funciones consultivas de *advocacy* o bien la existencia de un verdade-

⁴ O también valorando la conveniencia de introducir regulación todavía inexistente.

ro filtro para la legislación sectorial dada por la aprobación de aquéllas.

- Cuando los informes de *advocacy* sólo desempeñan un papel consultivo, cobra importancia el tipo de imbricación de las autoridades de competencia con el Gobierno en lo que a su participación en el proceso de confección de la regulación se refiere.

Así, en determinados países, los representantes del organismo de competencia participan en las deliberaciones del Consejo de Ministros sobre regulaciones sectoriales, teniendo de esta manera la opción de transmitir más eficaz y matizadamente su postura al resto de agentes que intervienen en la toma de la decisión. En otros, uno de los miembros del Consejo de Ministros (usualmente el Ministro de Economía) asume la responsabilidad de transmitir al resto de sus miembros, en la forma e intensidad que estime conveniente, los puntos de vista de las autoridades de competencia. Continuando con la gradación, en algunos países las autoridades de competencia se limitan a participar en las Comisiones Delegadas previas a los Consejos de Ministros para exponer su valoración sobre determinadas normas incluidas en la orden del día, sin compromiso alguno de que ningún Ministro deba asumir necesariamente la opinión de aquéllas como propias, ni siquiera informar de la misma ante el Consejo de Ministros. Finalmente, en otros países (España, por ejemplo), las autoridades de competencia se limitan a publicar su trabajo de *advocacy*, siendo absolutamente discrecional para los componentes del gobierno y los comités preparatorios de Consejo de Ministros la inclusión en sus discusiones de los puntos de vista de estas últimas.

Sea cual sea el modelo vigente en cada país, parece claro que una mayor proximidad al foco de los debates gubernamentales sobre regulación proporciona a las autoridades de competencia mayores posibilidades de transmisión efectiva de las conclusiones de sus trabajos.

- Origen de la iniciativa de los informes de *advocacy*. Incluso si la opinión de los organismos de competencia es vinculante, la relevancia de este hecho puede diluirse si la intervención de éstos se produce exclusivamente a instancia del propio gobierno, o si el gobierno está obligado a consultarle en todas las cuestiones horizontales o sectoriales relativas a la competencia, pero queda a la determinación del gobierno la delimitación de estas cuestiones. Desde esta perspectiva, el impacto de la *advocacy* se maximizaría en aquellas circunstancias en que fueran las propias autoridades de competencia las encargadas de seleccionar los temas sobre los que informar.
- Amplitud de la publicidad de los trabajos de *advocacy*, elevada transparencia de los aspectos metodológicos básicos y realización de ejercicios de evaluación *ex-post* de los resultados, para depurar

las técnicas de investigación y los procedimientos de selección de los temas de estudio.

En definitiva, podría decirse que todos estos factores se resumen en uno, la credibilidad de los esfuerzos de promoción. Y ello en varias vertientes simultáneas: en su capacidad para influir en las instancias reguladoras, en la independencia respecto a las mismas en el enfoque seguido, en la rigurosidad metodológica y en una voluntad de mejora permanente del trabajo realizado.

3. METODOLOGÍA DE LOS ESTUDIOS DE *ADVOCACY*: PRINCIPALES CUESTIONES

A. EL PROCEDIMIENTO

El estudio *ex-ante* o *ex-post* de los efectos de la regulación sobre la competencia se inscribe dentro del debate económico sobre la medición de las variaciones de bienestar que comportan cambios en las asignaciones de recursos. En efecto, el mecanismo de competencia perfecta se caracteriza por propiedades de optimalidad social, en el sentido de que permite a empresas y consumidores maximizar su bienestar conjunto, al tiempo que implica la minimización de costes por las empresas (es decir, la eficiencia en producción) y la eficiencia en la distribución de la producción entre los consumidores. A este respecto, cuando la regulación comporta alteraciones en la conducta competitiva de los agentes que operan en los mercados, genera variaciones de bienestar global⁵. Si se parte de una situación de competencia perfecta previa a la introducción de la regulación, estas variaciones serán necesariamente negativas. Si se parte de una estructura asociada a cualquier variante de competencia imperfecta, la teoría de los subóptimos predice que la regulación podrá aumentar o reducir el bienestar, debiéndose analizar el resultado en cada caso concreto.

El problema surge porque el método estándar utilizado en teoría económica para aproximar el bienestar de los individuos, la función de utilidad, tiene una naturaleza meramente ordinal y por tanto no permite realizar comparaciones interpersonales. Ante este condicionante, se han desarrollado distintos procedimientos para aproximar una medición de las variaciones en bienestar sin necesidad de confrontar utilidades individuales de aquellos individuos que experimentan variaciones en bienestar de distinto signo. Históricamente, el primer intento fueron los denominados criterios de compensación⁶. Éstos se basan en distintos enfoques de medi-

⁵ Nos referimos en este punto a las variaciones en bienestar relacionadas exclusivamente con las variaciones de los patrones competitivos de los agentes. Naturalmente, cuando hay otro tipo de fallos de mercado que la regulación viene a subsanar, se producen otros efectos en bienestar positivos que habría que considerar también, junto a las distorsiones de la competencia.

⁶ Aportaciones clásicas son las de KALDOR (1939), HICKS (1939) y SCITOVSKY (1941).

ción de las variaciones netas del bienestar agregado, a través de la valoración relativa que realizan ganadores y perdedores de los cambios experimentados con distintas asignaciones de recursos.

Sin embargo, la aplicación estricta de los diferentes criterios de compensación resulta poco operativa cuando los cambios en bienestar afectan a una multiplicidad de individuos que operan en uno o varios mercados amplios. En estos últimos casos, el análisis coste-beneficio (ACB) y el análisis coste-eficacia (ACE) representan alternativas más viables. Éstos se basan en una cuantificación, en términos de una unidad homogénea (idealmente, unidades monetarias), de los beneficios y/o costes en bienestar que ha generado (o es susceptible de generar) una determinada estructura reguladora. En concreto, el ACB se basa en una comparación de las corrientes de beneficios y costes homogeneizadas tanto en unidades de medida como desde un punto de vista financiero (esto es, descontadas convenientemente cuando se producen en diferentes momentos del tiempo). Por su parte, se suele recurrir al ACE cuando las corrientes de beneficios son más difíciles de estimar que las de costes, de suerte que el análisis pasa de girar en torno a disposiciones reguladoras individuales a articularse en torno a la comparación entre estructuras reguladoras alternativas, intentando seleccionar, de entre todas las que persiguen un cierto objetivo, aquella que puede conseguirlo con unos costes más bajos.

Así, mediante la aplicación de estos sistemas las autoridades de competencia pueden valorar los efectos sobre el bienestar que, a consecuencia de cambios en la estructura competitiva de mercado, ha producido o puede producir una norma reguladora. Además, el ejercicio puede enriquecerse con la comparación entre los efectos sobre el bienestar de distintas normas alternativas, de modo que se recomiende al gobierno o a las agencias reguladoras correspondientes aquella que produzca unos resultados superiores sobre el bienestar. Posteriormente y salvo que el dictamen de los organismos de competencia sea vinculante, lo cual sucede en contadas ocasiones, serán las instancias responsables las que ponderen estas valoraciones con consideraciones de otra índole y decidan si seguir las recomendaciones.

Sentadas estas premisas generales, existe una coincidencia generalizada en que las principales fases en que se llevaría a cabo un estudio de *advocacy* basado en la técnica de ACB serían las siguientes.

a) *Selección de la norma reguladora a estudiar*

En este punto, se puede estar ante varios escenarios triviales que no precisen aplicación alguna de criterios de selección. Por ejemplo, si el organismo de competencia tuviera asignado el estudio de toda norma en proceso de desarrollo, en la medida en que ésta pueda afectar la competencia en algún(os) sector(es). O también si el estudio se produjera a instancias del gobierno o de un organismo regulador, que desea conocer los efectos sobre la competencia de una normativa ya en vigor, al objeto de

modificarla si fuera conveniente. Aun así, es probable que se presenten situaciones en que sea necesario efectuar un proceso de selección. Algunos criterios posibles (no excluyentes entre sí) serían los siguientes:

- Concentrar esfuerzos en aquellas disposiciones reguladoras con una justificación económica menos clara en términos de fallos de mercado, ya que éstas son las que más probablemente producirán pérdidas de bienestar netas mayores, a igualdad de efectos sobre la competencia.
- Elegir aquellas normas cuyo impacto sea mayor, desde el punto de vista de los mercados a los que afecta y/o el número de consumidores y empresas sobre los que directa o indirectamente tiene repercusiones. La lógica de este criterio radicaría en el establecimiento de una prioridad consistente en modificar primero aquellas normas que produzcan un impacto agregado negativo mayor.
- Decantarse por aquellas disposiciones que, dado un grado de competencia en el mercado al que afectan, puedan producir efectos negativos mayores sobre el bienestar entre los agentes concernidos. Por ejemplo, pensemos en una norma que afecta a los consumidores de un cierto producto en el que la demanda de mercado presenta una elasticidad-precio muy reducida. En estos casos, incluso aunque la regulación estudiada pudiera no deteriorar las condiciones de competencia, podría interactuar con ellas para privar a los consumidores en mayor medida de su bienestar.
- Enfocar aquellos sectores en que las autoridades de competencia detecten sistemáticamente una escasa competencia atribuible en buena medida al entorno regulador. Este criterio, si bien teñido hasta cierto punto de subjetividad, puede asentarse en un conocimiento previo del sector que se haya adquirido a través de la labor de *enforcement* —en sus diversas vertientes— de las propias autoridades de competencia.
- Otros criterios más pragmáticos, basados en limitaciones de medios de las autoridades de competencia o limitaciones previsibles en la eficacia del trabajo de *advocacy*. A modo de ejemplo, podrían citarse aquí la mayor disponibilidad de datos sobre determinados sectores, el momento del ciclo legislativo de una norma, el punto del ciclo político dentro de una legislatura como *proxy* de la probabilidad de modificación de normas socialmente sensibles, etc. Hay que destacar, sin embargo, que este tipo de orientaciones, sin carecer de fundamento, no son las que suelen conducir a una utilización de recursos más racional en los departamentos encargados de los estudios de *advocacy*. La razón estriba en que la priorización de materias en que acaban traducándose tiene un componente aleatorio importante y una baja correlación con la influencia efectiva en el bienestar social de la normativa analizada.

De cualquier modo, sea cual sea el conjunto de criterios empleados, es recomendable que los estudios de *advocacy* se planifiquen y ejecuten de

una forma sistemática, con una periodificación racional de los trabajos que busque las máximas sinergias tanto intra como interdepartamentales dentro de los organismos de competencia. En el interior de las unidades que confeccionan los estudios, estableciendo secuencias de estudios que generen economías de experiencia y la utilización de la máxima cantidad de *inputs* surgidos durante la realización de estudios previos (por ejemplo, proyectando en el tiempo el estudio sucesivo de varios sectores que compartan características en común). Entre distintos departamentos, utilizando en la mayor medida posible en lapsos de tiempo breve la información acumulada en las tareas de *enforcement* por otras unidades.

b) *Identificación del alcance de la norma*

En segundo lugar, es preciso delimitar el conjunto de empresas y consumidores que, directa o indirectamente, quedan afectados por el contenido de las normas analizadas y determinar cuántos mercados —de producto y geográficos— conforman. Hay que subrayar que los efectos indirectos no son, a menudo, nada desdeñables. Es frecuente constatar cómo una regulación sectorial produce efectos desbordamiento hacia otros mercados distintos de aquellos a los que originalmente se dirige, lo que sucede habitualmente a través de los esfuerzos de los agentes de trasladar total o parcialmente la repercusión de ésta. Sería el caso, por ejemplo, de regulaciones que tienen por efecto el encarecimiento del precio de determinados productos, lo que sus consumidores intentan eludir desplazando su elección hacia otros bienes con suficiente grado de sustituibilidad. O el de los productores que, ante el encarecimiento que experimentan determinados *inputs* o canales de aprovisionamiento a través de la regulación, comienzan a incrementar su demanda de otros *inputs* sustitutivos e igualmente compatibles con el proceso productivo que desarrollan. O el de normas que, al elevar el coste de acceso a un cierto mercado, modifican la estrategia competitiva de potenciales entrantes en sus mercados de origen.

Es claro que la evaluación de los efectos sobre el bienestar habrá de realizarse agregadamente para todos los mercados que se consideren afectados de modo apreciable⁷.

c) *Detección y medida de los beneficios y costes de la norma estudiada*

Dentro de los mercados identificados, el tercer paso —y principal— del análisis consiste en la valoración de los beneficios y costes incremen-

⁷ Las técnicas de delimitación de mercados de producto y geográficos son bien conocidas y, de cualquier forma, no son exclusivas ni originarias de los trabajos de *advocacy*, por lo que no se entrará aquí a analizarlas más detalladamente. Baste decir que, en esencia, los procedimientos cuantitativos utilizados habitualmente (estimaciones de elasticidades de sustitución, tests de correlaciones y homogeneidad de distribución en series de precios, modelización de ajustes dinámicos de precios relativos, etc.) también son de aplicación en estos estudios.

tales de la regulación considerada, esto es, exclusivamente de aquellos efectos que son estrictamente imputables a esta última. Para ello, es necesario articular este ejercicio en dos pasos.

- i) Búsqueda del escenario en ausencia de regulación (el *counterfactual*, como suele denominársele en la literatura anglosajona)

Dado que todo incremento se mide como variación de una variable entre dos puntos del tiempo, este escenario representa el punto de partida o de referencia con respecto al cual realizar la comparación.

Esta referencia será mucho más sencilla de encontrar cuando el trabajo de *advocacy* se efectúa con anterioridad o durante el desarrollo de la norma, dado que el escenario de partida coincidirá con la estructura de mercado directamente observable.

En el caso de estudios de promoción realizados cuando la norma lleva ya un cierto tiempo en funcionamiento, la identificación del escenario de partida se hace más compleja, especialmente cuando la norma modifica sustancialmente los incentivos de los agentes y con ello tiene el potencial de transformar sus pautas de comportamiento competitivo. Por tanto, en estos casos se hará necesario reconstruir las funciones objetivo de los agentes en ausencia de todas las nuevas variables que haya traído consigo la introducción de la regulación y, lo que es fundamental en mercados de competencia imperfecta, para el número previo a la aparición de la norma estudiada. Especial complejidad puede revestir la reconstrucción del escenario de partida no sólo cuando el estudio se realiza después de la entrada en vigor de la regulación, sino cuando ésta presenta interacciones y/o complementariedades con otras normas sectoriales ya existentes previamente. En tales circunstancias, deberá evitarse eliminar completamente de la estructura actual aquellos aspectos en que se han observado solapamientos o refuerzos de la regulación anterior, siendo recomendable integrar en el escenario de partida todos aquellos efectos ligados a la regulación preexistente.

La descripción completa de este escenario de referencia conlleva también analizar la estructura de competencia en el mismo, al objeto de poder perfilar claramente la distribución inicial de bienestar entre empresas y consumidores y su nivel global. Sólo de esta forma se podrán definir y medir los costes y beneficios incrementales generados por la regulación, como diferencia entre el bienestar final arrojado por la nueva estructura de competencia y el inicial asociado con el escenario de partida. Las técnicas para reconstruir la estructura competitiva son las empleadas normalmente en los trabajos de *enforcement*, como el grado de concentración, el análisis de las barreras a la entrada, la evaluación del poder de negociación de oferta y demanda, el análisis de demanda residual (complementado en su caso con el de pérdida estratégica), el estudio de series de rentabilidad y de

estructuras de costes, la determinación de los activos estratégicos del sector, etc.

ii) Determinación y enumeración de los beneficios y costes incrementales de la nueva regulación

Esta fase presenta dos dimensiones: por una parte, la detección de estos beneficios y costes y, por otra, su medición —cuando ello resulte posible—. Dada la problemática específica que presenta la medición, pospondremos la referencia a esta cuestión hasta el *apartado 2.b)* y nos centraremos por el momento en aquellos rasgos estructurales del mercado en los que suele incidir la regulación pública (o dicho de otra forma, en las variables motrices que suelen producir variaciones en la dinámica competitiva del mercado y, con ello, en el bienestar).

Son numerosos los organismos de competencia nacionales (e internacionales, especialmente la ICN) que han intentado realizar durante los últimos años sistematizaciones de estas variables, aunque destaca por su simplicidad y coherencia la recopilada recientemente por la *Office of Fair Trading* británica (2006). Ésta, en la que me basaré para desarrollar esta idea, atiende a varios tipos de efectos de la regulación sobre las características del mercado, que pueden presentarse individual o combinadamente:

1. Limitaciones directas sobre el número de oferentes, como:

- Concesiones de derechos exclusivos al suministro a los consumidores.
- Introducción de licitaciones públicas que restringen el número de oferentes durante un cierto periodo, especialmente si los pliegos de condiciones no contienen referencia alguna a las variables de competencia entre empresas a los consumidores⁸.
- Establecimiento de un sistema de licencias para el acceso en el mercado basado en requisitos de excelencia innecesarios, que además pueden verse agravados por la predeterminación de un número limitado de licencias.

2. Limitaciones indirectas sobre el número de oferentes, como incrementos artificiales en los costes:

- De los potenciales entrantes frente a las empresas ya instaladas, eximiendo a estas últimas del impacto de la regulación

⁸ Lo ideal sería introducir en la «competencia por el mercado», existente en el momento de la adjudicación entre los aspirantes a la concesión, algunos elementos de «competencia en el mercado», capaz de producir efectos superiores desde el punto de bienestar. Especialmente peligrosos resultan los procedimientos de adjudicación basados en una simple detracción de rentas de los futuros oferentes, ya que ello genera incentivos de recuperar estas rentas a costa de los consumidores una vez se ha cerrado el mercado por un periodo, después de la adjudicación. Un buen tratamiento de este tema puede encontrarse en MILGROM y WEBER (1981).

(utilizando normalmente el argumento de los derechos adquiridos o *grandfather rights*).

- De algunos oferentes ya instalados respecto a otros ya instalados, por ejemplo obligando al uso de una tecnología que ya han desarrollado o incorporado en el pasado los primeros.
- De salida del mercado, por ejemplo induciendo la reducción del valor de liquidación de los activos necesarios para el desarrollo de la producción a través de un aumento de su especificidad.

3. Limitaciones en la capacidad de competir de los oferentes, vía:

- Controles de precios y/o características de los productos (con el objeto, principalmente, de fijar límites inferiores a la calidad de los mismos). Hay que tener en cuenta que, si bien el bienestar de los consumidores depende tanto de los precios como de la calidad del producto, la primera clase de controles no tiene por qué traducirse en incrementos de la calidad (sino, más normalmente, en mejoras de márgenes y eliminación de potencial competitivo de algunos agentes) y los segundos, ejercidos de un modo excesivamente rígido, imposibilitan la innovación y el desarrollo de nuevos productos o canales de comercialización.
- Limitaciones de los distribuidores a través de los que puede hacerse llegar al consumidor algunos productos o del área geográfica en que los oferentes puedan operar. Las motivaciones que más frecuentemente se argumentan para este tipo de medidas suele ser la incapacidad de ciertos distribuidores para suministrar correctamente a los consumidores algunos productos sensibles o la compartimentación de la regulación a causa de la territorialización de las jurisdicciones administrativas.
- Restricciones a la publicidad, bajo el pretexto de desventajas informativas de los consumidores o de una supuesta deslealtad que la primera comporta en el contexto del ejercicio de ciertas actividades económicas.
- Imposiciones a los oferentes de formas de organización de la producción no eficientes, usualmente por motivos distributivos.

4. Mitigación de los incentivos a competir de los oferentes, a través de instrumentos como:

- La exención de los productores de la legislación general de competencia.
- El fomento de intercambio de información sobre precios u otras variables esenciales entre productores, a veces bajo la justificación de incrementar la transparencia del mercado para los consumidores.
- El incremento de los costes de cambio de suministrador para los consumidores, por ejemplo mediante el endurecimiento de los trámites de liquidación contractual.

d) *Obtención de medidas de bienestar asociadas a la regulación y, eventualmente, a distintas alternativas encaminadas a los mismos objetivos*

Para lograrlo, deberá procederse a la suma, en una unidad homogénea y en términos financieramente equivalentes —aplicando la correspondiente tasa de descuento—, de los costes y beneficios en bienestar producidos por cada uno de los instrumentos normativos bajo estudio. Si se trata de evaluaciones a priori de la regulación, anteriores a su puesta en vigor, deberán sumarse estimaciones a priori de efectos sobre el bienestar. A este respecto, si tales estimaciones son condicionales a determinados supuestos de partida inciertos, pueden construirse distintos escenarios contingentes, asignar una probabilidad a cada uno de ellos y obtener valores esperados de variaciones en bienestar de normas alternativas.

Estemos ante una estimación a priori o una evaluación a posteriori de los efectos de una norma, el verdadero problema surge a consecuencia de la necesidad de homogeneización de los indicadores de beneficios incrementales netos en una misma unidad. Cuando es posible reducir todos los beneficios y costes incrementales a unidades monetarias, la operación se hace más sencilla. Sin embargo, en la mayor parte de los casos reales existen al menos determinados componentes de los beneficios y costes incrementales que, bien por su naturaleza, bien por la escasez de información, no admiten una cuantificación directa. La presencia de factores cualitativos será especialmente observable cuando el análisis de la regulación se realice a priori, por no contar con evidencia mensurable producto de los efectos de aquella.

Para hacer más tratables estos sumandos de tipo cualitativo se aplican las denominadas «técnicas multicriterio» (TM)⁹. Éstas son muy variadas, pero la más común y simple suele consistir en los siguientes pasos:

- Identificación de beneficios y costes cualitativos relevantes relacionados con la opción reguladora en estudio.
- Establecimiento de una escala para cada factor relevante, de 1 a 100, que mida la bondad de la regulación para cada uno de estos factores. Por ejemplo, si numeráramos de 1 a 100 la libertad de entrada en un mercado fomentada por la norma en estudio (siendo 1 el bloqueo total del mercado y 100 la expugnabilidad perfecta), un sistema de concesión exclusiva de los derechos de producción a un solo operador recibiría una puntuación de 1. Es importante que las escalas ligadas a todas las variables consideradas se estructuren en la misma dirección —en el supuesto utilizado, 1 reflejaría el peor comportamiento desde el punto de vista de la competencia y 100, el más deseable.

⁹ Un compendio amplio de las principales técnicas multicriterio se encuentra en BALLESTERO y ROMERO (1998).

Cuando la evaluación comporta la consideración simultánea de factores mensurables en unidades monetarias y otros puramente cualitativos, para proceder a su suma previamente deben normalizarse los factores monetarios a la misma escala que los componentes cualitativos. Una forma relativamente sencilla de hacerlo sería asignar la puntuación 100 al máximo valor que se estime puede tomar cada una de las variables que se miden en unidades monetarias. Más tarde, tomando esa referencia, una simple proporción permitiría asignar una puntuación entre 1 y 100 a los valores monetarios que han tomado esas variables.

- Asignación de una ponderación a cada una de las dimensiones identificadas, en función de su relevancia sobre los efectos competitivos de la regulación, de modo que la suma de todas las ponderaciones sea igual a 1 (si las ponderaciones se midieran en tanto por uno). A modo de ejemplo, si consideráramos que la creación de barreras a la entrada es esencial para variar la dinámica de competencia en un mercado, podríamos asignarle una ponderación muy elevada, como 0,8. La ponderación de estos factores debería depender en menor medida de la subjetividad del responsable del estudio; preferiblemente, de la estructura del mercado en estudio y los condicionantes sobre la asignación obtenida.
- Suma de las puntuaciones otorgadas a cada una de las variables cualitativas encontradas, ponderada cada una de ellas de acuerdo con el sistema descrito en el párrafo anterior. Al tratarse de una combinación lineal de puntuaciones en la misma escala numérica, el resultado será susceptible de interpretarse en idéntica escala, de modo que, a mayor proximidad a 100, mayor bondad de la regulación reflejará (efectiva o esperada).

El valor otorgado a las ponderaciones no tiene por qué ser la misma en todos los casos y dependerá básicamente de la estructura del mercado estudiado. Por ejemplo, haciendo abstracción de posibles ventajas competitivas surgidas a consecuencia de la regulación entre las empresas instaladas, la imposición de barreras a la entrada podría recibir una ponderación tanto mayor cuanto menor fuera el número de oferentes que operan en el mercado en la situación de partida.

e) *Valoración de la regulación y formulación de recomendaciones*

Al final del proceso anterior, la regulación o alternativas de regulación estudiadas habrán recibido un valor numérico representativo de su idoneidad desde la perspectiva de la competencia en los mercados a los que afectan. Si todas las variables producen efectos en el bienestar «monetizables», entonces el indicador asignado vendrá expresado en unidades monetarias, como resultado de sumar los costes y beneficios relevantes. Si alguna o todas las variables manejadas son de tipo cualitativo (o aun siendo cuanti-

ficables producen efectos sobre el bienestar no fácilmente monetizables), las TM habrán arrojado un índice en la escala 1-100.

En el primero de los casos, el signo del beneficio monetario neto permite, de una forma bastante directa, realizar comentarios sobre la idoneidad de la norma en cuestión. Comentarios que pueden acotarse en función del intervalo de error a que se prevea pueda encontrarse sometida la estimación del beneficio monetario neto. La evaluación de la norma puede verse acompañada de propuestas alternativas, preferentemente cuantificadas también en términos monetarios para favorecer la comparabilidad y fortalecer los argumentos empleados.

Cuando, a través del empleo de TM, se haya asociado un índice a una norma, la categorización de este resultado como «bueno» o «malo» entraña gran subjetividad. Por ello, en estos casos es especialmente recomendable la valoración de distintas alternativas, demostrando así que, sea cual sea el valor del índice obtenido, existen otras soluciones con efectos más deseables.

B. EL PROBLEMA DE LA CUANTIFICACIÓN

En el esquema anterior, que recogía los pasos principales del procedimiento a seguir en un ACB convencional aplicado al ámbito de la competencia, deliberadamente se ha omitido desarrollar con mayor detenimiento la cuestión de las técnicas de cuantificación —cuando ésta sea posible— de los efectos de la regulación sobre las variables que inciden sobre el bienestar. Esta tarea, que cronológicamente se encuadraría dentro de la tercera fase del procedimiento, merece, por su complejidad, un tratamiento separado más pormenorizado.

Cuando hablamos de cuantificación, nos referimos a tres eslabones diferentes. Primero, la evaluación de los efectos de la regulación sobre variables relacionadas con la estructura de mercado y/o la conducta de las empresas que operan en él. Segundo, el efecto de estas alteraciones sobre las asignaciones en precios. Y tercero, las variaciones en bienestar generadas por las modificaciones en precios. En ocasiones, más que modificaciones en precios a consecuencia de la estructura de mercado o de las estrategias de las empresas se pueden detectar cambios en precios inducidos directamente por la regulación (por ejemplo, vía cambios en los costes), por lo que si se considera irrelevante podría descartarse el estudio del primer eslabón.

En este contexto, el problema de la cuantificación es triple. En primer lugar, se trataría de aproximar un valor para las alteraciones sobre la estructura de mercado que podría generar o ha generado la introducción de la regulación. Segundo, partiendo de un modelo teórico de funcionamiento del mercado, debería simularse la modificación estructural producida

por la regulación para aproximar el cambio en los precios de equilibrio. Finalmente, implicaría traducir los movimientos previstos o registrados en los precios de equilibrio en variaciones en bienestar expresables en unidades monetarias. Por tanto, obsérvese que para expresar un conjunto de costes y beneficios en unidades monetarias las tres condiciones deben ser secuencialmente satisfechas. Caso de que no se disponga de la información suficiente para cumplir cualquiera o varios de estos tres requisitos, al menos alguno de los costes o beneficios deberá tener una consideración puramente cualitativa, debiendo intervenir en este caso las TM.

Veamos a continuación qué técnicas suelen emplearse para cada una de las fases de cuantificación.

a) *Cuantificación de cambios estructurales y variaciones en precios*

En estudios a posteriori sobre los efectos de la regulación ya en vigor, habitualmente se usan modelos econométricos para cuantificar sus efectos sobre las características del mercado y/o los precios de equilibrio en el mismo. Es importante destacar que la simple observación de la variación experimentada por los precios vigentes en el mercado desde la entrada en vigor de la regulación no bastaría para cuantificar el efecto de ésta, ya que debería aislarse la parte de la variación debida exclusivamente a la introducción de la regulación (puede haber otros factores concurrentes, como variaciones en la tecnología, el precio de los *inputs*, etc., que desvirtuarían la medición).

Cambios estructurales. Los cambios estructurales en un mercado a que la regulación puede dar lugar son múltiples, por lo que es imposible recoger en un trabajo de esta extensión la gama completa de técnicas destinadas a cuantificarlos.

Valga como ejemplo citar el problema del acceso al mercado. La mayor parte de los trabajos¹⁰ parten de la premisa de que la decisión de una empresa externa de invertir para entrar en un mercado se basa principalmente en la obtención de una tasa de retorno esperada positiva o superior a otras alternativas de inversión existentes. Por ello, se endogeniza dicha tasa de retorno en función de un vector de variables explicativas, lo que requiere dos pasos previos a la estimación. En primer lugar, buscar una variable *proxy* de la tasa de retorno de la decisión de entrada (a título ilustrativo, podría usarse el porcentaje de actividades dentro de un cierto mercado que desempeñan las empresas de la muestra). En segundo lugar, deberán identificarse las variables que inciden en esta tasa de retorno, que serán normalmente específicas de cada sector.

Ya especificado el modelo, se intenta captar el efecto de la regulación, habitualmente mediante la adición a la ecuación a estimar de variables fic-

¹⁰ Buenos ejemplos pueden encontrarse en WILSON y DOOLEY (1993) y ECKARD (1985).

ticias¹¹ (esto es, que toman valores diferenciales en los años en los que ha estado o se espera esté en vigor la regulación). Estas variables ficticias pueden insertarse, bien en la ecuación general de a estimar, bien en las ecuaciones de estimación auxiliares de los regresores de la ecuación principal si se trata de estimar un sistema de ecuaciones. Estimadas las ecuaciones pertinentes y verificada la significatividad de los coeficientes relativos a la regulación, es posible aproximar los efectos de ésta sobre la tasa de rentabilidad del acceso. A partir de este dato y tomando algunas hipótesis adicionales sobre la relación entre la tasa de retorno de entrada al mercado y probabilidad de entrada, puede aproximarse el efecto de la regulación sobre el número de entrantes al mercado.

Variaciones en precios. Existen dos procedimientos principales para estimar el impacto de cambios estructurales sobre los precios: los ejercicios de simulación y las estimaciones econométricas directas.

Las simulaciones son especialmente útiles en evaluaciones de regulación *a priori*, cuando todavía no se dispone de datos sobre precios a posteriori. Hay dos procedimientos básicos para llevarlas a cabo. El más complejo (tanto operativamente como en términos de necesidades de datos), mediante estimación y calibración de sistemas de ecuaciones descriptivos de la estructura del mercado. El más extendido, mediante la utilización de hipótesis simplificadoras en la especificación y calibración (algunas de las cuales constituyen verdaderos supuestos «heroicos»), que reducen la necesidad de datos en la estimación, o incluso mediante la utilización de calibraciones estándar. La mayor parte de esta literatura procede del campo de la predicción del efecto de las concentraciones, si bien es mayoritariamente aplicable al área de los trabajos de *advocacy*. WERDEN, FROEB y SCHEFFMAN (2004) realizan algunas reflexiones interesantes sobre las principales restricciones a las que deben someterse este tipo de hipótesis.

En cuanto a las estimaciones econométricas, éstas suelen partir¹² de la especificación de una función de demanda de mercado lineal, a partir de la cual se deriva una ecuación de precios óptima en función del tamaño del *mark-up* óptimo, que anida tanto el caso extremo de competencia imperfecta como cualquier grado intermedio de poder de mercado inferior al de monopolio. El paso siguiente es desagregar esta expresión en aquellas variables correlacionadas con la dimensión de los costes marginales —con lo que se evita el conocimiento de éstos, rara vez disponibles— y las restantes variables relacionadas con la elasticidad de la función inversa de ingresos marginales. Esta especificación puede enriquecerse si se modelizan varios agentes y se establecen hipótesis sobre el tipo de equilibrio a partir del cual se generan los precios.

¹¹ Sobre posibles acotaciones al uso de variables ficticias en este contexto, es muy útil ver WHITE (2005).

¹² Un ejemplo claro lo constituye el trabajo de MAYO y OTSUKA (1991).

A partir de aquí hay varias maneras de introducir el impacto de la regulación. Bien se considera en forma de variable ficticia sobre las ecuaciones auxiliares de estimación de los regresores estructurales, bien se altera directamente el valor de los regresores estructurales durante la vigencia de la regulación de acuerdo con las conclusiones obtenidas en modelos instrumentales, bien se añaden variables ficticias a la ecuación de precios si se considera que la regulación no actúa a través de ninguna de las variables estructurales consideradas. En cualquier caso, conocido tras la estimación el valor de los parámetros asociados a cada regresor, será posible aproximar el efecto que la imposición de la regulación tiene sobre los precios de equilibrio.

Variaciones en la calidad. En mercados de productos diferenciados en los que la competencia se produzca tanto vía precios como calidad, este hecho debería tenerse en cuenta en el análisis sobre bienestar. Dada la escasa viabilidad de especular sobre estructuras concretas de las preferencias de los consumidores, la opción más viable es el cálculo de precios ajustados por los niveles de calidad (o precios hedónicos) como detonantes de las variaciones en bienestar. Estos últimos pueden estimarse a partir de regresiones sobre los precios observados del producto por distintos oferentes del mercado en función de distintas características del producto, más otras variables ficticias que recojan el posible impacto de la regulación sobre la calidad. Las bases del concepto teórico están sentadas en ROSEN (1974), y la técnica empírica, en BERNDT (1991). De carecerse de datos para plantear este tipo de regresiones, siempre quedaría el recurso a considerar los cambios en calidad como una variable cualitativa a ponderar mediante las TM.

b) *Cuantificación de los cambios en bienestar producidos a consecuencia de variaciones en los precios*

Si ha sido posible realizar una estimación de las variaciones en los precios que la norma ha producido/podría producir, el siguiente paso sería traducir los costes y beneficios que en el bienestar de los agentes producen en unidades monetarias. A este respecto, habría que considerar la posibilidad de valorar tanto cambios en el bienestar de los consumidores como de los productores.

Bienestar de los consumidores. En Teoría Microeconómica se utilizan usualmente tres medidas para aproximar las variaciones en bienestar a consecuencia de modificaciones en los precios. Las tres persiguen expresar el bienestar perdido o ganado por los consumidores en términos de incrementos o reducciones de su renta. Estas medidas son:

- El excedente del consumidor, o diferencia entre el precio máximo que éste estaría dispuesto a pagar por cada una de las unidades que adquiere (medido sobre la curva de demanda de mercado) y el precio

que realmente paga por todas las unidades que compra. Representa un potencial de bienestar no detruido por los productores que surge a consecuencia de la divergencia entre el precio único al que se adquieren todas las unidades en el mercado (al de la unidad marginal) y el precio decreciente y superior al marginal al que estarían dispuestos los consumidores a adquirir las unidades inframarginales. Gráficamente, el excedente del consumidor, para un nivel de precios dado, se representa mediante el (triángulo ABC) en la figura 1.

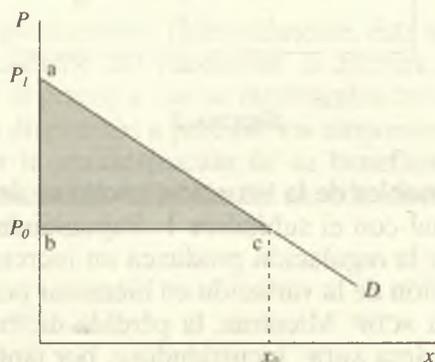


FIGURA 1

- La variación compensada, o renta que habría que dar al consumidor para que en la situación final (tras la variación de precios) tuviera el mismo nivel de utilidad que en la inicial.
- La variación equivalente, o renta máxima que el consumidor estaría dispuesto a pagar para evitar el cambio de la situación inicial a la final.

Dada la menor complejidad y mayor operatividad del concepto de excedente del consumidor, es ésta la medida utilizada con mayor frecuencia. Consiguientemente, los ejercicios de *advocacy* intentan aproximar de diversas formas las variaciones en el excedente del consumidor. Si bien existen diversos métodos de lograrlos, a buen seguro la más simple y práctica de ellas es la propuesta por DAVIES y MAJUMDAR (2002). Ésta consiste en calcular la variación en bienestar, en términos monetarios, como la variación en precio registrada multiplicada por la cifra de negocio del mercado afectado (representativa de la cantidad de bienes o servicios demandada agregadamente por todos los consumidores). En adelante, denominaré abreviadamente a este sistema como PX (precios por cantidades).

Veamos cómo se articula este sistema en función de si la evaluación de la regulación se efectúa antes o después de su puesta en vigor. Si es anterior y se han podido predecir las variaciones en los precios que la regulación puede acarrear, se multiplicaría la cifra de negocios actual del mercado por dicha variación en precios. La figura 2 reproduce la equivalencia gráfica de este cálculo.

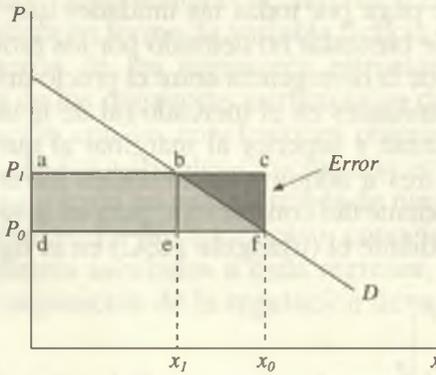


FIGURA 2

De nuevo, las variables de la situación inicial se denotan con el subíndice 0 y las de la final con el subíndice 1. Suponiendo que se prevea que la puesta en vigor de la regulación produzca un incremento de precios de equilibrio, la estimación de la variación en bienestar por el método PX vendría dada por el área $ACDF$. Mientras, la pérdida de excedente del consumidor se limitaría al área $ABDF$, incurriéndose, por tanto, en un error dado por el área BCF . El origen de esta sobreestimación de la pérdida de excedente sería la imposibilidad de predecir la variación en la demanda $X_0 - X_1$ que, a consecuencia del incremento en los precios, ocasionan los consumidores para seguir maximizando su bienestar. Una cuantificación más exacta de la variación en el excedente del consumidor implicaría una estimación previa de la curva de demanda de mercado, lo cual no siempre permite la disponibilidad de datos.

Si la evaluación se produjera a posteriori, sobre datos ya observados, la situación sería la representada por la figura 3, supuesto que el análisis revele que la eliminación de la regulación permitiría una reducción de los precios de equilibrio en cuantía $P_0 - P_1$:

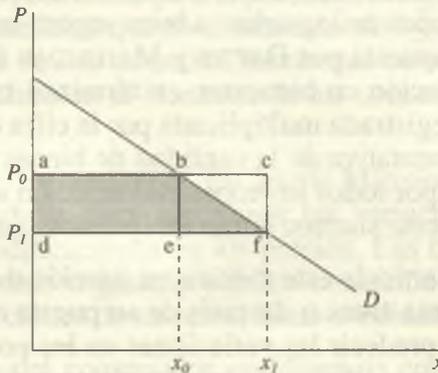


FIGURA 3

En la medida en que se conociera en este escenario la cifra de negocios anterior y posterior a la variación de precios, podría aproximarse el ahorro de excedente derivable a partir de la eliminación de la regulación mediante el cálculo del área del trapecio ABDEF. Este cálculo, en el caso de que la demanda de mercado fuera lineal, no llevaría consigo error alguno ni la necesidad de estimar previamente la ecuación de la demanda. Incluso aunque la demanda no fuera lineal, el error cometido por el área del trapecio sería inferior a aquel en que se incurriría si se aplicase el método PX, calculando el área del rectángulo ABDE, a cifra de negocios inicial.

Bienestar de los productores. Habitualmente, éste se cuantifica a través del concepto de excedente del productor, o diferencia, para la cifra de negocios total, entre el precio a que se intercambia la misma con el precio mínimo que estarían dispuestos a percibir los empresarios por cada unidad vendida, dictado por la maximización de su beneficio. En la figura 4 el área sombreada representa la variación del excedente del productor ante un incremento en los precios.

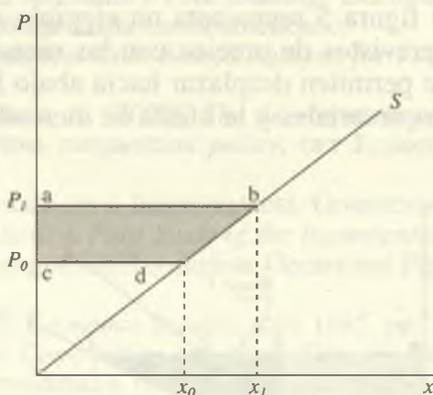


FIGURA 4

Es un debate controvertido y no resuelto enteramente hasta qué punto el bienestar de los productores debe incluirse en el análisis global del bienestar de las autoridades de competencia. La posición más extendida es que éstas deben ocuparse primordialmente del análisis del excedente del consumidor, dado que, a fin de cuentas, el carácter privado que casi siempre presenta la inversión empresarial implica la asunción de riesgos de rentabilidad por el propietario de la unidad productiva. Únicamente se tomarían en consideración los excedentes de productor en el caso en que la estructura de mercado permita predecir que éstos serán transferidos posteriormente al consumidor a través de una reducción de precios. Así, esta situación se presentará especialmente en los ejercicios de evaluación de regulación a priori. Sin embargo, a posteriori, suele asumirse que los aumentos en el excedente del productor que los empresarios hayan deci-

dido traspasar a precios ya se habrán reflejado en el nivel de los mismos, por lo que sólo se presta atención a los efectos de la variación de los precios en el excedente del consumidor.

En el caso de la evaluación a priori en que se estimara oportuno incluir el excedente del productor, podríamos encontrarnos ante dos escenarios:

- Uno, en que el incremento de aquél se prevea vaya a generarse por una elevación de precios a consecuencia de la regulación, por lo que su cuantía se compensaría con la merma en el excedente del consumidor, de acuerdo con el método P, arrojando un resultado neto nulo. Si se puede calcular de manera más exacta la secuencia temporal en que el excedente del productor incrementado se devolverá a los consumidores, éste podría ser descontado adecuadamente para ser expresado en unidades monetarias financieramente comparables con las pérdidas que sufren los consumidores ya en el presente.
- Otro, en el que, exista o no variación prevista de precios, el excedente del productor se amplía gracias a la aparición de eficiencias en costes. La figura 5 representa un ejemplo en el que coexisten incrementos previstos de precios con las mencionadas eficiencias en costes, que permiten desplazar hacia abajo las curvas de costes marginales empresariales y la oferta de mercado¹³.

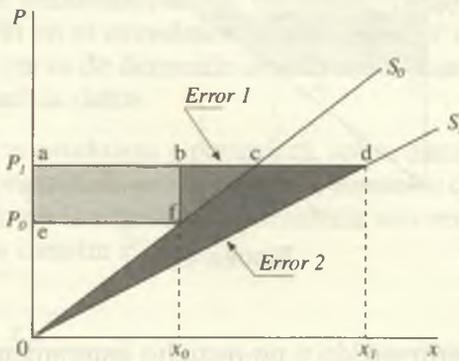


FIGURA 5

Arriba puede observarse que la estimación del incremento del productor por el método PX (área ABEF), coincidente pero con signo opuesto al excedente del consumidor, conduce a cometer dos clases de errores: uno, por el área BCF, inherente a este tipo de aproximaciones y que también encontrábamos al estimar la variación del excedente del consumidor. El

¹³ Piénsese en una regulación que, simultáneamente, incentivara a concentrar la producción en aquellas empresas con una tecnología más eficiente, al tiempo que interpusiera barreras a la entrada, en la medida en que esta tecnología no fuera replicable por potenciales entrantes.

segundo, dado por el área OCD, inducido por la reducción de costes, las más de las veces no mensurable cuantitativamente a priori. De aquí que quepa concluir que incluir en el análisis coste-beneficio el excedente del productor, cuando se prevea que pueden surgir eficiencias en costes, puede provocar la comisión de errores de gran calibre si se estima a través de una mera multiplicación de variación de precios por cifra de negocio.

BIBLIOGRAFÍA

- BALLESTERO, E., y ROMERO, C. (1998), *Multiple Criteria Decision Making and its Applications to Economic Problems*, Kluwer Academic Publishers.
- BERNDT, E. R. (1991), *The Practice of Econometrics: Classic and Contemporary*, Addison Wesley.
- COOPER, J. C.; PAUTLER, P. A., y ZYWICKI, T. J. (2004), *Theory and Practice of Competition Advocacy at the FTC*, George Mason University School of Law, Working Paper Series, núm. 6.
- CRAMPTON, P. (2003), *Competition and Efficiency as Organising Principles for All Economic and Regulatory Policymaking*, Documento preparado para el Primer Foro de Competencia Latinoamericano.
- DAVIES, H. (1998), *Practical Cost-Benefit Analysis for Financial Regulators*, FSA Central Authority.
- DAVIES, S., y MAJUMDAR, A. (2002), *The development of targets for consumer savings arising from competition policy*, OFT Economic Discussion Paper, núm. 4.
- DEPARTAMENTO DE COMERCIO E INDUSTRIA DEL GOBIERNO DE REINO UNIDO, *The Impact of Regulation: A Pilot Study of the Incremental Costs and Benefits of Consumer and Competition Regulation*, Occasional Paper, núm. 7, noviembre de 2006.
- ECKARD, E. W. (1985), *Economic Inquiry*, abril 1985, pp. 223-242.
- EVENETT, S. J. (2006), *Competition advocacy: Time for Rethink?*, CEPR.
- HICKS, J. (1939), «Foundations of Welfare Economics», *Economic Journal* 49, pp. 696-712.
- ICN (2002), *Advocacy and Competition Policy*.
- (2003), *Advocacy Provisions*.
- (2004), *Competition Advocacy in Regulated Sectors: Examples of Success*.
- KALDOR, N. (1939), «Welfare Propositions of Economic and Interpersonal Comparisons of Utility», *Economic Journal*, 49, pp. 549-552.
- MAYO, J. W., y OTSUKA, Y. (1991), «Demand, pricing and regulation: evidence from the cable TV industry», *The RAND Journal of Economics*, vol. 22, núm. 3 (Autumn 1991), pp. 396-410.
- MILGROM, P. R., y WEBER, R. J. (1981), *A Theory of Auctions and Competitive Bidding*, J. L. Kellogg Graduate School of Management. Discussion Paper, núm. 447 (agosto 1981).
- NERA(2004), *Empirical indicators for market investigations*.
- OCDE (2005), *Competition Law and Policy in the European Union*.
- (2005), *Guiding Principles on Regulatory Quality and Performance*.
- OFT (1999), *Quantitative Techniques in Competition Analysis*. Research Paper, núm. 17.
- (2006), *Evaluation Strategy for Market Studies*.

- (2006), *Strengthen and Streamline Consumer Advocacy*.
- (2007), *Completing Competition Assessments in Impact Assessments*.
- PELTZMAN, S. (1976), «Towards a More General Theory of Regulation», *Journal of Law and Economics*, 19 (agosto), pp. 211-240.
- ROSEN, S. (1974), «Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition», *Journal of Political Economy*, vol. 82, pp. 34-55.
- SCITOVSKY, T. (1941), «A Note on Welfare Propositions in Economics», *Review of Economic Studies* 9, pp. 77-88.
- STIGLER, G. (1971), «The Theory of Economic Regulation», *Bell Journal of Economics*, pp. 3-21.
- WERDEN, G. J.; FROEB, L. M., y SCHEFFMAN, D. J. (2004), «A Daubert Discipline for Merger Simulation», *Antitrust Magazine*, Summer 2004.
- WHITE, H. (2005), *Estimating the Effects of Natural Experiments*. University of California (San Diego).
- WILSON, W. W., y DOOLEY, F. J. (1993), «An Empirical Examination of Market Access», *Southern Economic Journal*, vol. 60, núm. 1 (julio 1993), pp. 49-62.
- WISE, M. (1999), «The Role of Competition Policy in Regulatory Reform», *OECD Journal of Competition Law and Policy*, vol. 1, núm. 1.