

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/WGTCP/W/82
14 de agosto de 1998

(98-3179)

**Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre
Comercio y Política de Competencia**

Original: inglés

COMUNICACIÓN DE NUEVA ZELANDIA

Se ha recibido de la Misión Permanente de Nueva Zelandia la siguiente comunicación, de fecha 22 de julio de 1998, con el ruego de que se distribuya a los Miembros.

Las repercusiones de los monopolios de Estado, los derechos exclusivos y las políticas reguladoras sobre la competencia y el comercio internacional

Introducción

1. Los profundos cambios que se han producido en la economía mundial a causa de la liberalización económica y los progresos tecnológicos han inducido a ampliar el debate sobre las cuestiones relacionadas con el comercio mundial. Este debate ampliado refleja el impulso dado por las comunidades empresariales de todo el mundo a los gobiernos para que replanteen y reorienten los esfuerzos destinados a reducir los obstáculos a las actividades comerciales en los mercados mundiales. Muchas comunidades empresariales, al mismo tiempo que solicitan garantías de que los obstáculos tradicionales seguirán eliminándose, están cada día concentrando más su atención en los obstáculos interiores.

2. El presente examen de las repercusiones de los monopolios de Estado, los derechos exclusivos y las políticas reguladoras sobre el comercio y la competencia explica por qué la empresa se ocupa cada día más de las medidas adoptadas en el interior del país. Ello indica que un conjunto de instrumentos de política estatal y de restricciones privadas distorsionan el proceso competitivo en los mercados y restringen el comercio internacional.

3. Pone asimismo de relieve que el rendimiento de las economías se configura cada vez más por la calidad de sus entornos reguladores. Los países que recurren a entornos reguladores que promueven la competencia, crean cierto ambiente empresarial e imponen unos reducidos costos de cumplimiento saldrán beneficiados. La mundialización significa asimismo que el rendimiento económico de una nación se verá influido de manera creciente por la calidad del entorno regulador de los países con los que mantienen vínculos económicos.

4. Por último, el documento llega a la conclusión de que existe un amplio conjunto de instrumentos reguladores al alcance de los gobiernos para proteger a las empresas nacionales de la competencia de las importaciones, algunos de ellos evidentes y otros sutiles. El presente Grupo de Trabajo ha examinado ya ampliamente muchas de las demás cuestiones relacionadas con el comercio y la competencia a lo largo del último año y sólo ahora está pasando a analizar los temas de los monopolios de Estado y las políticas reguladoras. Además, gran parte de la documentación económica que se ha publicado sobre comercio y competencia en el decenio de 1990 se ha concentrado en las esferas restringidas del antimonopolio y el antidumping.

5. Nueva Zelandia opina que:

- más trabajos teóricos y empíricos contribuirían a documentar el debate sobre los efectos en el comercio de los monopolios de Estado, una reglamentación mal planteada y una reglamentación que sirve para discriminar contra las importaciones; y
- la cuestión de los monopolios de Estado y las políticas de regulación deben incorporarse al programa de la OMC para que se proceda a estudios más intensivos y a posibles negociaciones.

Monopolios de Estado

6. Los monopolios de Estado se establecen normalmente en una economía con el fin de:

- evitar el fracaso del mercado, es decir, el abastecimiento insuficiente de bienes y servicios socialmente deseables, como la electricidad;
- preservar la equidad dando acceso a bienes y servicios a precios razonables, por ejemplo, servicios telefónicos; o
- mantener el control de los bienes, los servicios o los recursos naturales considerados de importancia nacional, verbigracia, el acero y los programas de radiodifusión.

7. Según la experiencia de Nueva Zelandia, la producción y el control por el Estado de bienes y servicios comerciales fue un factor esencial que provocó, a principios del decenio de 1980, un mal rendimiento económico. Esto reflejaba, entre otras cosas, la falta de una disciplina competitiva en la economía que se derivaba del establecimiento de obstáculos, en este caso controles del Estado, a la incorporación de competidores potenciales nacionales y extranjeros.

8. Este mal rendimiento permitió hacer cuatro constataciones a los decisores de la política neozelandesa:

- La propiedad estatal produce costos. Normalmente traba el comercio y la competencia y en consecuencia obstaculiza la inversión, las innovaciones, los aumentos de eficiencia económica y el crecimiento económico, con inclusión del aumento sostenible del empleo.
- Los objetivos de la política pública especificados en el párrafo 4 podrían frecuentemente alcanzarse de manera más eficiente y transparente por medio de impuestos, la regulación de empresas de propiedad privada o la facilitación de determinadas subvenciones a las empresas, más que mediante la propiedad estatal.
- En lugar del control estatal, pueden utilizarse otros mecanismos de mercado para resolver los fallos del mercado, como la presencia de bienes públicos o externalidades.
- Cuando los mercados fracasan, la intervención en forma de monopolios del Estado sólo debería producirse si resulta evidente que se obtendrá un beneficio neto. En muchos casos los costos impuestos por el control del Estado son superiores a las pérdidas de bienestar impuestas por el fracaso inicial del mercado.

9. En los últimos 13 años, Nueva Zelanda se ha concentrado en la implantación de una mayor competencia en todos los sectores de la economía y el replanteamiento de la función del Estado en la economía. El Estado ha abandonado o reducido considerablemente su función de proporcionar bienes y servicios comerciales, como servicios de ferrocarril, capital riesgo, productos forestales, acero, telecomunicaciones e hipotecas sobre viviendas. Su función se concentra actualmente en la facilitación de un entorno regulador que apoye los mercados competitivos abiertos y aliente a las empresas a aprovechar las posibilidades y en la gestión de riesgos.

Derechos exclusivos

10. Un contrato de exclusividad impone a un comprador la obligación de tratar sólo con un vendedor particular. Los acuerdos de exclusividad tendrán la posibilidad de privar de una parte del mercado a los competidores. En una economía mundializada esto significa que, si un proveedor cautiva a la totalidad de los principales distribuidores, todos los proveedores competidores, tanto nacionales como extranjeros, se verían fuertemente obstaculizados en sus esfuerzos por llegar a los consumidores, incluso si su producto era más barato y/o de mejor calidad.

11. Con todo, esos acuerdos promueven la eficiencia en la mayor parte de las circunstancias. Por ejemplo, en lo que respecta al proveedor que vende los gastos podrán reducirse considerablemente, mientras que los compradores es posible que proyecten la producción y la distribución con mayor eficiencia con una oferta estable. Los compradores podrán asimismo disfrutar de una reducción en los costos de transacción causados por no tener que tratar con una multitud de proveedores competidores. Como los acuerdos de exclusividad tienen la posibilidad tanto de mejorar como de reducir la eficiencia, ello hace pensar en que esos acuerdos se deberían valorar caso por caso.

12. Cuando los acuerdos de exclusividad producen pérdidas de eficiencia, ponen de manifiesto que es cada día más difícil hacer una distinción entre la política comercial y la política de competencia. En esos casos, el obstáculo constituido por los derechos exclusivos es un obstáculo comercial, un obstáculo a la competencia y un obstáculo al desarrollo de la rama de actividad nacional. Este ejemplo respalda la noción de que una de las cuestiones fundamentales estriba en reducir al mínimo los obstáculos públicos y privados que distorsionan la competencia en los mercados mundiales.

Políticas reguladoras

13. Por regulación se entiende todo el conjunto de instrumentos jurídicos por medio de los cuales los Estados imponen obligaciones o restricciones a los ciudadanos, las empresas y la propia Administración pública. Utilizada de manera apropiada, la regulación es un instrumento que permite a los gobiernos alcanzar las metas de su política pública como el aumento o mantenimiento de la calidad del medio ambiente, el mejoramiento de la salud y la seguridad y la protección de los procesos competitivos en los mercados en los que existe una posición altamente dominante en el mercado.

14. No obstante, utilizadas de manera inapropiada las políticas reguladoras pueden trabar el comercio y la competencia. Esto puede suceder directamente, por ejemplo, por medio del bloqueo del acceso al mercado, el control de los precios y la producción o la disuasión de la innovación. Los efectos indirectos surgen cuando unas regulaciones deficientemente concebidas, un exceso de regulación o unas regulaciones que han quedado anticuadas con el tiempo limitan el comercio y la competencia mediante la imposición de unos costos de cumplimiento excesivos a las empresas.

15. Muchas políticas reguladoras internas limitan directamente la competencia de los proveedores extranjeros cuando:

- una regulación se aplica exclusivamente a las empresas extranjeras; y

- una regulación está concebida de tal manera que, aunque se aplique por igual a las empresas nacionales y extranjeras, crea considerables desventajas para las empresas que no están ubicadas en el país en el que la regulación se impone.

16. Además, las regulaciones que implícitamente favorecen a las empresas establecidas y/o impiden nuevas incorporaciones al mercado obstaculizarán por igual al comercio y a la competencia. Esta situación se da habitualmente en los mercados de servicios públicos (gas, electricidad). Los países normalmente extienden los derechos de monopolio más allá de la red hacia las actividades en sectores anteriores y posteriores donde la competencia es posible, o no reconocen el carácter dinámico de los mercados. Por ejemplo, los cambios tecnológicos pueden significar que las empresas de servicios públicos en otras épocas consideradas como monopolios naturales se han hecho cada vez más competitivas a lo largo del tiempo. Sirva de ejemplo la expansión de los servicios de teléfonos que utilizan la tecnología del cable, celular o de satélites como una alternativa a la red existente.

17. La discriminación contra la competencia extranjera lograda mediante políticas reguladoras es absolutamente patente en el sector de los servicios. En este sector la discriminación adopta normalmente la forma de restricciones a la inversión extranjera directa, sea por sector o por nivel de propiedad extranjera, la regulación de los empleos y el acceso a los servicios de infraestructura.

Conclusión

18. El trato nacional es un principio bien asentado del sistema comercial multilateral. Con todo, la concepción de algunas regulaciones entraña que este principio no se aplica a menudo en la práctica. En algunos casos la repercusión en el comercio internacional es bastante evidente, pero en otros casos puede ser imperceptible. Entre otros ejemplos de las formas en que la regulación se puede utilizar indebidamente figuran los siguientes:

- Falta de reconocimiento de las normas técnicas de otros países.
- Normas y reglamentaciones técnicas que las empresas extranjeras tienen más dificultades para aplicar.
- Restricciones cuantitativas a la incorporación al mercado.
- Ordenanzas municipales innecesariamente restrictivas que limitan determinados tipos de actividad económica o que favorecen a las empresas ya establecidas.
- Utilización de reglamentaciones fitosanitarias y sanitarias para bloquear las importaciones que no presentan un peligro para la salud o el medio ambiente.
- Sistemas jurídicos que alientan la utilización estratégica de procedimientos judiciales o reguladores para retrasar el acceso de empresas competitivas.
- Financiación discriminatoria de las actividades de investigación y desarrollo.
- Prácticas discriminatorias de contratación pública.
- Prescripciones de concesión de licencias profesionales que niegan a extranjeros competentes y calificados la posibilidad de emigrar o que les obligan a repetir cursos de estudio antes de que puedan ejercer su profesión.

19. Lamentablemente se han realizado pocos trabajos empíricos sobre la repercusión de los monopolios del Estado y la utilización indebida de la regulación en el comercio internacional. El

debate ha tendido, en cambio, a concentrarse en algunas de las cuestiones más patentes como el recurso abusivo a las leyes antidumping y la conveniencia de que la OMC establezca un código antitrust. Las cuestiones de los monopolios estatales y las políticas reguladoras merecen ocupar un lugar más destacado.
