



CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE
COMERCIO Y DESARROLLO (UNCTAD)

**Fortalecimiento institucional y reforzamiento de capacidades en el área de
Políticas de Competencia y Protección del Consumidor***

Casos de Bolivia y Perú

***Proyecto de la Sección de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor de la
UNCTAD apoyado por la
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO)
Suiza**

~~Documento de trabajo para fines de discusión
NO DEBE SER UTILIZADO COMO REFERENCIA
Agradecemos comentarios y sugerencias~~

Presentación y Agradecimientos

Agradecemos la colaboración de los coordinadores nacionales Maria Cecilia Martínez (Bolivia) y Odette Herbozo (Perú) que prestaron su apoyo en la realización de las misiones exploratorias a los países beneficiarios del proyecto sobre Fortalecimiento institucional y reforzamiento de capacidades en el área de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor.

La oportunidad también es propicia para agradecer el esfuerzo y dedicación de los consultores que, luego de realizar sus misiones exploratorias, reflejaron las necesidades y prioridades de los países en las siguientes áreas: Ley y Política de Competencia (Bolivia y Perú, Diego Petrecolla) y Protección del Consumidor (Claudia Collado en el caso del Perú y Juan Pablo Lorenzini en el caso de Bolivia)

Un agradecimiento muy especial merece el asesor técnico del Proyecto, Simon Evenett, profesor de la Universidad de Oxford y especialista internacional en temas de política de competencia, quien aportó el marco conceptual del proyecto así como también ideas y reflexiones que se reflejan en este documento.

Mario Ballivián (SIRESE, Bolivia), Joselyn Olaechea (OSIPTEL, Perú) y Gonzalo Ruiz (INDECOP, Perú), transmitieron su experiencia y conocimientos en los temas analizados en el Informe. Su apoyo incondicional fue crucial para la elaboración del Informe.

Jean Pierre Cuendet (SECO, Suiza) aportó las directrices de la cooperación auspiciada por SECO, además aportó comentarios muy pertinentes en relación con el proyecto.

En la UNCTAD, Philippe Brusick, Jefe del Grupo de Competencia y Protección del Consumidor (CPC) ha venido realizando una labor reconocida en varias esferas en cuanto a la promoción de la Ley y Política de Competencia y la Protección del Consumidor. Su aporte a estos temas y su apoyo constante ha hecho posible la realización de las actividades contempladas en el Proyecto.

A nivel del Grupo de CPC, la realización de este Informe se realizó bajo la coordinación de Ana María Alvarez, funcionaria de asuntos económicos, a cargo del Proyecto. Contó con la colaboración de Pierre Horna, abogado asesor directo del Proyecto en Ginebra y los útiles comentarios de otros colegas.

Por su parte, María Carmen Ligertwood colaboró en la organización de las misiones exploratorias de los consultores y la preparación del seminario de evaluación en Lima, Perú

Ginebra, marzo de 2004.

INDICE

Lista de abreviaciones utilizadas con frecuencia en el texto	5
Resumen Ejecutivo	6
Executive Summary	8
MARCO CONCEPTUAL	10
CAPITULO 1 : Determinación de las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia en Bolivia y Perú	
1.1. Contexto económico	17
1.1.1. Aspectos de las economías boliviana y peruana relacionadas con la política de competencia.	17
1.1.2. Apertura económico-comercial, desregulación y privatización	18
1.2. Bolivia: necesidades identificadas en el tema de defensa de la competencia	20
1.2.1. Fortalecimiento de la política de competencia en los distintos entes reguladores	20
1.2.1.1. Identificación de las prácticas anticompetitivas en los mercados regulados por SIRESE	21
1.2.1.2. Necesidades identificadas por SIRESE.	21
1.2.2. La implementación de una ley y política de competencia ante la presencia de prácticas presumiblemente anticompetitivas en los mercados no regulados.	22
1.2.2.1. Existencia de prácticas anticompetitivas en los sectores no regulados.	22
1.2.2.2. Necesidades que ameritan ser atendidas previas a la dación de una norma sobre competencia.	24
1.3. Perú: Necesidades identificadas en el tema de defensa de la competencia	27
1.3.1. Hacia el fortalecimiento legal e institucional de INDECOPI	27
1.3.1.1. Marco regulatorio	27
1.3.1.2. Reforzamiento de Capacidades	28
1.3.1.3. Necesidades en el área de la investigación	28
1.3.1.4. Diseminación y sensibilización de los beneficios de la ley y política de competencia.	30
CAPITULO 2. Determinación de necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor en Bolivia y Perú.	
2.1. Contexto legal e institucional en el área de Protección del Consumidor	31
2.2. Bolivia: Necesidades identificadas en el área de Protección del Consumidor	31

2.2.1. Diseminación y sensibilización de la cultura de protección del consumidor	32
2.2.2. Fortalecimiento de la regulación y la institucionalidad: respondiendo eficazmente a los consumidores	33
2.2.3. Establecimiento de lineamientos generales en el tratamiento de las prácticas de competencia desleal que afectan los intereses del consumidor	34
2.2.4. Fortalecimiento de las asociaciones de consumidores	34
2.3. Perú: Necesidades identificadas en el área de Protección del Consumidor	35
2.3.1. Fortalecimiento de la regulación y la institucionalidad existente y su efectividad en responder a las preocupaciones de los consumidores	35
2.3.2. Hacia el mejoramiento de la labor de INDECOPI en la promoción de la cultura de la protección del consumidor.	35
2.3.3. Fortalecimiento de las asociaciones de consumidores	35
CAPITULO 3: La cooperación en materia de Política de Competencia y Protección del Consumidor en respuesta a las necesidades en Bolivia y Perú	
3.1. Alcance de la cooperación en materia de políticas de la competencia	36
3.2. Algunas referencias sobre cooperación en el tema de Protección del Consumidor	37
Referencias	40
ANEXOS	41
Cuadros A-1 La yuxtaposición entre agencias de competencia y reguladores sectoriales: alternativas	42
Cuadros A-2 Bolivia: Prácticas Anticompetitivas en los Sectores Regulados por el SIRESE Bolivia	45
Cuadros A-3 Contexto legal e institucional de la Protección del Consumidor en Bolivia y Perú	47

Lista de abreviaciones utilizadas con frecuencia en el texto

ALCA	Asociación de Libre Comercio de las Américas
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) –
CODECO	Comité de Defensa de los Derechos del Consumidor en Bolivia
FIAS	Foreign Investment Advisory Service (Banco Mundial)
IED	Inversión Extranjera Directa
INDECOPI	Instituto Nacional para la Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (Perú)
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.
ODECO	Oficinas de Defensa del Consumidor. (Bolivia)
OMC	Organización Mundial del Comercio
OSINERG	Organismo Supervisor de Energlá (Perú)
OSIPTEL	Organismo Supervisor de Telecomunicaciones (Perú)
OSITRAN	Organismo Supervisor de Transporte (Perú)
PIB	Producto Interno Bruto
SIRESE	Sistema de Regulación Sectorial (Bolivia)
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

RESUMEN EJECUTIVO

El presente Informe es parte de las actividades previstas en la Fase I del Proyecto de Fortalecimiento de capacidades e Instituciones en el área de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor, casos de Bolivia y Perú.

El Informe se basa en las principales necesidades y prioridades de los países en cuestión tal como fueron planteadas en la misión exploratoria llevada a cabo en Bolivia y en Perú en noviembre de 2003. Asimismo, es producto de las contribuciones enviadas no sólo por expertos bolivianos y peruanos sino también por el asesor técnico del proyecto.

En primer término, el Informe presenta un breve marco conceptual que aborda el papel del derecho de la competencia en el desarrollo económico. En el particular, es de singular importancia la convergencia entre los objetivos del derecho de la competencia, la protección del consumidor y la eficiencia económica (sea dinámica o estática). Este problema es crucial en el caso de los países en desarrollo. Como segundo asunto, de particular interés para los países que no cuentan con una ley ni autoridad de competencia, el Informe arroja algunas luces sobre la relación entre los entes regulatorios y el diseño de una autoridad de competencia.

Seguidamente, el reporte se divide en tres capítulos.

Los capítulos 1 y 2 intentan presentar las necesidades y prioridades en el campo de la competencia y la protección del consumidor respectivamente para el caso de los países en referencia. Primero, el caso de Bolivia, un país cuyo desarrollo ha sufrido una serie de problemas como la inestabilidad política y el incremento de la economía informal lo que ha menguado las bases fundamentales de las reformas estructurales de los noventas. Segundo, el caso de Perú que, si bien ha presentado dificultades económicas, ha sido capaz de desarrollar una cultura de la competencia y protección del consumidor y establecer una agencia multidisciplinaria, denominada INDECOPI.

El capítulo 3 presenta la cooperación recibida por ambos países en el área de la competencia y protección del consumidor. Un aspecto resaltante del capítulo es que estos países aún necesitan apoyo adicional a efectos de que puedan solucionar las necesidades identificadas en las misiones exploratorias.

Bolivia

Bolivia no tiene una ley de competencia propiamente dicha. Tampoco presenta una Ley de Protección del Consumidor. Intentos por dictar una legislación sobre las dos materias antes referidas no han sido exitosas. En realidad, tres intentos fueron realizados (1997, 2000 y 2003). Sin embargo, cada propuesta enfocaba el problema de la competencia y la protección del consumidor solo en forma parcial. Las principales críticas sobre estos esfuerzos incluyen, entre otras, el alto costo e implicaciones burocráticas de adoptar una ley e implementar una autoridad de competencia/consumidor, la falta de entendimiento en cuanto a la forma en que la competencia y la protección del consumidor pueden ser abordadas usando un solo enfoque.

El Informe nacional de Bolivia identificó las medidas requeridas para crear un sistema legal e institucional pro-competitivo. En cuanto a Políticas de Competencia, estas medidas serían: la diseminación de un adecuado marco legal competitivo basado en el marco establecido por SIRESE, la creación de un marco regulatorio en materia de competencia y, los requerimientos para el fortalecimiento de capacidades y la preparación de estudios de investigación. Lo anterior se detalla a continuación:

- a. Con relación a la diseminación de la labor de SIRESE, se llega a la conclusión que existe una ausencia de una política de promoción y difusión masiva y constante en el tiempo que permita dar a conocer a los distintos segmentos de la población y sociedad civil en general (empresas, consumidores, academia) los beneficios de la protección de la competencia en el mercado. Esto se debe en gran medida a la escasez de recursos presupuestarios para este tipo de actividades. Por ello, resulta indispensable que se promuevan las alianzas estratégicas con organizaciones no gubernamentales o gremios que puedan aportar el financiamiento necesario para garantizar la auto-sostenibilidad en el tiempo de este tipo de actividades.
- b. En lo que concierne al marco regulatorio, es necesario crear un marco regulatorio uniforme para todos los sectores de la economía, evitando una superposición o yuxtaposición de funciones. La efectiva promoción de la competencia requiere un marco legal coherente con impacto transversal en todos los sectores de la economía. En lo que se refiere a la normativa actual sectorial en materia de competencia, cabe destacar que la misma contiene ciertos vacíos que le restan efectividad. Algunos de los principales problemas a los que se enfrentan son: la ausencia de un ambiente competitivo adecuado; las regulaciones gubernamentales y la existencia de procedimientos administrativos complejos que representan una barrera que distorsiona la asignación de recursos y explica en parte los problemas de Bolivia en relación con la competitividad.

- c. En cuanto a las necesidades de capacitación e investigación, es necesario desarrollar ciertos estudios en donde se puedan plantear si los países desean promover la política industrial (campeones nacionales) o la política de competencia en determinados mercados. Adicionalmente, es necesario evaluar el impacto de algunas políticas (industrial o de competencia) en términos de eficiencia y bienestar del consumidor. Estos estudios permitirían analizar en profundidad el grado de competencia así como también los problemas de competencia que podrían aparecer en mercados locales, particularmente aquellos que padecen los países beneficiarios del proyecto UNCTAD/SECO.

En cuanto a la protección del consumidor, las necesidades identificadas fueron las siguientes: a. Diseminación y sensibilización de la protección del consumidor, b. Fortalecimiento de marco regulatorio, c. Reforzamiento de las asociaciones de consumidores.

Perú

En concordancia con el Informe de necesidades y prioridades en el caso peruano, se identificaron cuatro áreas fundamentales que requieren ser atendidas.

- a. Fortaleciendo del contexto regulatorio de la actual legislación sobre competencia. En este sentido, el diagnóstico esbozado permite apreciar que el marco regulatorio actual contiene ciertos vacíos que le restan efectividad. Si bien algunos de estos vacíos han sido cubiertos por fuentes de asistencia técnica previa, existen aspectos que conviene desarrollar tales como la creación de una vía procedimental para que INDECOPI pueda opinar previamente sobre el impacto de los procesos de privatización de la inversión privada. Además, el marco regulatorio administrativo de la agencia de competencia no contempla recursos presupuestarios suficientes para ejercer un *enforcement* efectivo de estas políticas en el tiempo. En tal sentido, resulta necesario el desarrollo de iniciativas que refuercen la autonomía y solvencia presupuestaria del INDECOPI. Asimismo, existen algunos aspectos de la legislación que podrían ser perfeccionados, tal como los mecanismos existentes para la designación de autoridades en la agencia de competencia y organismos reguladores así como la posibilidad de dotar a estos organismos de rango constitucional, al igual que otros reguladores.
- b. Reforzamiento de capacidades. Al respecto, se señaló que las herramientas analíticas aplicadas en el caso de economías más desarrolladas, resultan de difícil aplicación a realidades como las que se experimentan en mercados de desarrollo. En tal sentido, los esfuerzos de cooperación en materia de políticas de competencia, deberían priorizar el intercambio de experiencias entre países de similar nivel de desarrollo.
- c. Desarrollar la investigación en el área de Competencia. Las autoridades peruanas señalaron que se requieren estudios de mercado que permitan analizar las condiciones de competencia así como la generación de indicadores de impacto de las políticas de competencia en términos de eficiencia y sobre el bienestar del consumidor. Adicionalmente se estableció, que algunos sectores deben ser analizados en profundidad, tales como el transporte, electricidad y telecomunicaciones.
- d. Diseminar y sensibilizar del público en general en cuanto a la creación de una cultura de la competencia de gran envergadura. Esta actividad incita a promover alianzas estratégicas con organizaciones locales y regionales no gubernamentales y sectores que puedan aportar el financiamiento necesario para garantizar la auto-sostenibilidad en el tiempo de este tipo de actividades.

En cuanto a la protección del consumidor, las necesidades identificadas incluyen: a. La reforma de la legislación sobre protección del consumidor, b. El fortalecimiento del papel de INDECOPI en la promoción de la cultura de protección del consumidor y, c. La fortalecimiento de las asociaciones de consumidores.

EXECUTIVE SUMMARY

This report is part of the activities of the Project on Strengthening Competition and Consumer Protection in Latin America and addresses specifically the cases of Bolivia and Peru. Supported by the State Secretariat for Economic Affairs (SECO, Switzerland).

The report relies on the findings of the exploratory missions carried out (November, 2003) by UNCTAD consultants in Bolivia and Peru, inputs provided from Bolivian and Peruvian experts and the contribution of the technical advisor of the Project.

It begins with a brief conceptual framework addressing the role of competition law on economic development. In this particular issue, it is of pivotal importance to ensure the convergence among the objectives of competition law, consumer protection and economic efficiency (dynamic or static). This problem is crucial in the case of developing countries.

As a second issue, of particular interest for those countries that do not have competition law and authority, the report sheds some lights on the relationship between regulatory bodies and the design of competition authorities.

Following the conceptual framework, the report is divided into three chapters.

Chapters 1 and 2 strive to present the needs and priorities in the field of competition and consumer protection issues respectively in the case of two countries. First, the case of Bolivia, a country whose development has undergone a number of problems such as the political instability and an increasing informal economy, which have undermined the underlying structural reforms carried out in the 1990s. Second, the case of Peru, albeit having encountered economic bottlenecks, has been able to develop competition and consumer protection culture and established a multidisciplinary agency, namely INDECOP.

Finally, chapter 3 reviews the cooperation received by both countries in the field of competition and consumer protection. A striking feature of this chapter is that these countries still need additional support to be able to meet the needs identified in the field of competition and consumer protection during the respective exploratory missions.

Bolivia

Bolivia does not have a competition law nor does it have a consumer protection law. Attempts to pass legislation on both competition and consumer protection issues have foundered. In fact, three attempts have been made (in 1997, 2000, and 2003). However, each proposal addressed the problem of competition and consumer protection partially. The main criticisms of these efforts have included, among others, the high cost and bureaucratic implications of adopting a law and setting up a competition/consumer agency/unit and the lack of understanding of how competition and consumer protection can be dealt with using a single approach.

The Bolivian national report on needs and priorities in the field of competition identified the measures required to create a pro-competitive legal and institutional system. As regard competition policy, those needs were divided into three areas: the dissemination of a proper competitive framework using the umbrella sectoral regulator (SIRESE¹); the creation of a regulatory framework on competition and the requirements for capacity-building, and the preparation of research studies. The following provides further details.

- a. Regarding the dissemination of the role of SIRESE, one of the main deficiencies confronted is the lack of a competition culture. There is a need to increase awareness (at the level of enterprises, consumers, the academia) of the benefits of competition. Therefore, it is necessary to promote strategic alliances with non-government organizations that can provide resources to finance this type of activities.
- b. As far as the regulatory framework is concerned, it is necessary to implement a consistent and uniform legal system to all sectors of the economy and to avoid the overlapping of legal frameworks. The effective promotion of competition requires a coherent legal framework with an approach that traverses all sectors of the economy. Concerning the current legislation, some of the main problems encountered are, the absence of a proper environment for competition; the large administrative barriers which deter the start up of new businesses; government regulations and complex administrative procedures, which not only distorts the allocation of resources but also partly accounts for apparent competitiveness problems.
- c. In terms of substantive research, it is necessary to develop further whether countries desire to promote industrial policy (national champions) or competition policy in particular markets?. Additionally, it is necessary to evaluate the impact of some policies (industrial and/or competition?) in terms of economic efficiency and consumer welfare. These would entail in-depth analysis and knowledge about the degree of competition and the potential competition problems that could appear in the local markets with particular reference to those markets of beneficiary countries of the UNCTAD/SECO project.

As regards Consumer Protection the needs raised were the following: a. Dissemination and sensitization of consumer protection; b. Strengthening the regulatory framework; c. Guidelines on unfair competition, and d. strengthening consumer associations.

Peru

According to the Peruvian national report on the needs in the field of competition policy, there are four major areas that need to be tackled:

a. Strengthening the regulatory framework of the current competition legislation. In this connection, the diagnosis sketched shows that the present framework has several loopholes which reduce its effectiveness. While some of these loopholes have been covered by earlier technical assistance, there remain certain issues, such as the creation of procedures allowing INDECOPI to express its views on the impact of privatization and private investment beforehand, which still require some revision. Furthermore, the Competition Agency's administrative regulatory framework does not envisage sufficient funding for applying an effective enforcement of these policies over time. Therefore, it is necessary to develop initiatives that will reinforce the financial autonomy and solvency of INDECOPI.

Similarly, there are other aspects of the legislation that according to the local sources still need to be improved. For example, the existing procedures to select the members of the board of the competition authority and sectoral regulators as well as to grant them constitutional status in the same way as other regulators.

b. Capacity building. In this respect, the point was made that the analytical tools such as those applied in the case of mature economies have proved to be difficult to apply in developing markets. Hence, cooperation efforts in the field of competition policy should give priority to exchange experiences between countries with similar levels of development. Another important issue as regards capacity building is the degree of staff turnover and retention

c. Further research work in the field of competition. The Peruvian authorities raised the need for market studies aiming at analyzing the conditions for competition, and the creation of indicators to measure the impact of competition policies in terms of efficiency and consumer welfare. In addition, it was pointed out that some sectors need to be analyzed in-depth (transport, electricity and telecommunications). In addition, there are other sectors producing goods bought by the poor.

d. Dissemination and sensitization of the general public in creating a widespread competition culture. This activity can involve promoting strategic alliances (partnerships) with local and regional non-governmental organizations and sectors that can provide the necessary funding to ensure the sustainability of a thorough competition culture.

As regards Consumer Protection, the needs raised were: a. reform of consumer protection legislation; b. strengthening the role in INDECOPI in promoting consumer protection culture, and c. strengthening consumer associations.

MARCO CONCEPTUAL

1. La importancia de las políticas y legislación de competencia y su aplicación en los precios, la pobreza, la competitividad y el desarrollo económico cobra singular importancia ante la próxima reunión de la UNCTAD XI cuyo principal tema de discusión será el "Aumento de la coherencia entre las estrategias nacionales de desarrollo y los procesos económicos mundiales en pro del crecimiento económico y el desarrollo." Estos temas forman parte de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD en los temas de competencia y protección del consumidor. (Véase Recuadro No. 1.)

Recuadro No. 1 : Papel de la UNCTAD en el área de la Competencia y Protección del Consumidor.

En materia de Políticas de Competencia, la UNCTAD ha apoyado las iniciativas de los países en desarrollo desde 1980 en el marco de lo estipulado en el Conjunto de Principios y normas equitativas convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas. Naciones Unidas. Ginebra, 2000. Desde entonces se han celebrado cuatro sesiones (1985, 1990, 1995 y 2000) de la Conferencia de las Naciones Unidas con el propósito de examinar todos los aspectos del Conjunto. En la ocasión de la Cuarta Conferencia de Examen del Conjunto se reafirmó la validez del Conjunto. En general, se considera al Conjunto un instrumento de base en materia de competencia y de fomento de la cooperación internacional en este tema.

El Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Competencia que se reúne anualmente en Ginebra bajo los auspicios de la UNCTAD. Sirve de foro para la celebración de consultas multilaterales, discusiones y cambios de impresiones entre los Estados miembros sobre cuestiones relacionadas con el Conjunto y recomienda las actividades que deberá realizar la secretaría de la UNCTAD. En la reunión celebrada en julio de 2003 se recomendó que, en la reunión de la UNCTAD XI, prevista para junio de 2004, se considere la continuación y el fortalecimiento del importante y útil programa de trabajo sobre derecho y política de la competencia que realiza la secretaría de la UNCTAD y, en particular, el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia. Asimismo, se reconoció el trabajo de fomento de la capacidad y cooperación técnica realizado por la UNCTAD y se solicitó a todos los Estados miembros que presten su apoyo de manera voluntaria a través de medios de formación o recursos financieros.

Al respecto cabe citar que, en la ocasión de la UNCTAD X, se acordó la necesidad "reforzar la capacidad de las instituciones públicas de los países en desarrollo encargadas de la defensa de la competencia y la protección del consumidor y ayudarlas a educar al público y a los representantes del sector privado al respecto" (UNCTAD X. Plan de Acción de Bangkok, párrafo 141.

Asimismo, la Cuarta Conferencia de Examen del Conjunto (2000) decidió que la UNCTAD debería prestar apoyo a las autoridades públicas en materia de competencia y protección del consumidor y ayudarles a sensibilizar a la opinión pública y a los representantes del gobierno y del sector privado sobre el trabajo de la UNCTAD que se orienta a defender los intereses de los consumidores con el fin de asegurarse de que las normas de competencia garanticen mejor calidad y oportunidades así como precios más bajos de los bienes y servicios lo que debe contribuir al alivio de la pobreza. En este tema, cabe destacar las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, ampliadas en 1999. (UNCTAD. Véase www.unctad.org/).

Los mandatos anteriores, han servido de base para las actividades de cooperación técnica que realiza la UNCTAD en el área de Competencia que contempla dos tipos de asistencia. Una asistencia ampliada (a largo plazo) con el fin de contribuir al éxito de las reformas económicas que requiere, entre otros, la liberalización de precios, la desregulación, la privatización, la apertura al comercio y a la inversión extranjera directa complementadas con una legislación y política de competencia orientada al desarrollo. (Preparativos para la UNCTAD XI. Comunicación del Secretario General de la UNCTAD. TD(XI)/PC/1. 6 de agosto de 2003).

En el marco de la asistencia ampliada, se recomienda a los países en desarrollo ajustar sus políticas de competencia para fomentar la capacidad de oferta y promover la competitividad para así lograr una mayor eficiencia y un mayor bienestar social.

Con el fin de lograr este objetivo a largo plazo, en los preparativos para la UNCTAD XI, se contempla que la asistencia técnica de la UNCTAD debería orientarse a colaborar con los países en desarrollo para que adopten la flexibilidad suficiente con el fin de establecer las leyes y marcos sobre la competencia que respondan mejor a sus necesidades y a su nivel de desarrollo. Para ello deberán contar con la asistencia técnica y financiera para el fomento de la capacidad. Asimismo, se contempla que a nivel internacional, las empresas multinacionales y los países de origen de las mismas deberían adoptar medidas rápidas y eficaces para dismantelar las estructuras y prácticas contrarias a la libre competencia, e intensificar la colaboración con los países en desarrollo para ayudar a sus productores y empresas a aprovechar esas medidas, así como para promover las responsabilidades sociales de las empresas.

En cuanto a la asistencia de tipo específico, la colaboración de la UNCTAD se destina, entre otros, a desarrollar un marco reglamentario e institucional en la esfera del desarrollo y la política de competencia que se adapte a las necesidades y prioridades de cada país.

Este tipo de asistencia se orienta también a colaborar en el fortalecimiento de la capacidad negociadora de los países en esquemas y/o foros bilaterales, plurilaterales, regionales e internacionales. La asistencia en el marco del mandato de Doha es un ejemplo de las actividades específicas que realiza la UNCTAD en apoyo al tema Comercio y Competencia analizado en la OMC

2. La presente sección pretende abordar dos aspectos fundamentales que permiten analizar el proceso de la competencia y la protección del consumidor en el caso de Bolivia y Perú. Por un lado, el rol de la competencia en la competitividad y el desarrollo. Por otro lado, por ser Bolivia un país que cuenta con regulación sectorial y se plantea adoptar una ley de competencia para los sectores no regulados y complementar las atribuciones de defensa de la competencia que actualmente detentan los sectores regulados, la interrelación entre los reguladores sectoriales y la agencia de competencia es de crucial importancia.

1. El papel de la legislación como instrumento de las políticas de competencia y la aplicación de la competencia en apoyo al desarrollo económico de Bolivia y Perú

3. No es posible subestimar la forma en que la legislación de competencia y su aplicación pueden afectar los precios, la pobreza, la competitividad y el desarrollo económico. El problema de la erradicación de la pobreza está explícitamente mencionado en los Objetivos de Desarrollo para el Milenio¹. La competitividad y el desarrollo constituyen el punto central de los preparativos de la UNCTAD XI.
4. Existe cierta confusión sobre el concepto de legislación de competencia y su relación con la política de competencia. La Ley de competencia (o antimonopolio) establece las normas para que exista la rivalidad entre empresas con fines competitivos. En tal sentido, comprende una serie de directrices que limitan las estrategias de las mismas.² Por su parte, la política de competencia es un concepto más amplio. Se refiere a todas las medidas gubernamentales que pueden influir la intensidad de la competencia o la rivalidad³ entre las empresas en los mercados nacionales o, que inciden sobre la libertad para comerciar.
5. Aunque no existe una lista convenida de las provisiones que deben ser incluidas en las legislaciones sobre competencia, los cinco instrumentos siguientes se incluyen en la mayoría de las leyes: (i) medidas aplicables a acuerdos entre empresas que operan en el mismo mercado para limitar la competencia. Pueden consistir en disposiciones por las que se prohíben los cárteles o se autorizan en determinadas circunstancias. (ii) medidas aplicables a intentos de una empresa madura de ejercer indebidamente su poder de mercado (abuso de posición dominante). (iii) medidas aplicables a empresas que, actuando colectivamente pero sin un acuerdo explícito entre ellas, tratan de ejercer el poder de mercado. (iv) medidas aplicables a los intentos de una o varias empresas para expulsar del mercado a uno o más de sus rivales. Ejemplo de esas medidas son las Leyes que prohíben la fijación de precios predatorios. (v) medidas aplicables a la colaboración entre empresas con fines de investigación, desarrollo, ensayo, comercialización y distribución de productos, (vi) medidas o provisiones relacionadas con el control de fusiones y/o concentraciones, de acuerdo a las realidades propias de cada país.
6. Algunas legislaciones nacionales otorgan a la agencia encargada de la aplicación de la Ley, la facultad de emitir juicios y opinar sobre asuntos de política que son de competencia de otro ente estatal o tomar decisiones para estimular la rivalidad entre las empresas. En tal caso, estarían ejerciendo la abogacía de la competencia.

¹ <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.html>

² Audretsch et al. 2001, page 614.

³ Debe destacarse que el peso dado a estos dos componentes varía de una jurisdicción a otra y dependiendo del tiempo. World Bank-OECD 1997, page 2.

7. Existe actualmente todo un debate sobre los objetivos de la Ley de competencia. Varios países industrializados opinan que el principal propósito de la misma debería ser fortalecer la eficiencia estática y dinámica de una economía mediante la reasignación de los recursos⁴. No obstante, en varias jurisdicciones se adjudican, por ejemplo, a las leyes de competencia otros objetivos. En algunos casos la ley persigue "la protección del proceso de competencia y el acceso al mercado"⁵. En otros, la ley persigue como fin último la protección de los consumidores en una determinada economía, lo cual puede, eventualmente, distorsionar los objetivos orientados a la eficiencia económica (principalmente dinámica) que también esta teóricamente orientada a fortalecer el desarrollo económico de un país.

Efectos de la aplicación de la Ley de competencia sobre los precios, la erradicación de la pobreza, la competitividad y el desarrollo económico dinámico.

8. La aplicación de la Ley de competencia tiene sin duda importantes efectos positivos en el desarrollo. Algunos se aprecian a corto plazo y otros a largo plazo. Algunos de los beneficios de la Ley de competencia efectiva no requieren acciones de parte del Estado. Estos últimos son analizados a continuación.
9. Ya sea por sus efectos a corto o a largo plazo, es importante tener en cuenta que la Ley de competencia se hace efectiva en tres formas. En primer lugar, a través de investigaciones de las autoridades de competencia con el fin de tratar prácticas anticompetitivas (ej. el caso del cártel de pollos en Lima, Perú). En tal situación se aplicó la Ley a efectos de impedir la consumación de un acto anticompetitivo. En segundo lugar, controlando algunos actos que las empresas pretendan llevar a cabo – tales como fusiones, adquisiciones, o acuerdos entre distribuidores e industrias manufactureras – incitándolas a revisar sus actuaciones antes de que sean efectuadas. En tal caso, la Ley de competencia tiene fines preventivos. En tercer lugar, una vez aceptada, la Ley de competencia sirve para disuadir a las empresas de realizar actos anticompetitivos.
10. Lo anterior no garantiza que la Ley traiga consigo beneficios para la sociedad. Ello tiene que ver, entre otros, con el grado de preparación de los funcionarios encargados de su aplicación y la forma en que éstos estén en capacidad de interpretar situaciones complejas. Por ejemplo, no deben abusar del poder que les otorga la Ley tolerando actos de corrupción o burocráticos de parte del sector privado. Precisamente uno de los propósitos de este Informe es identificar las políticas que deben emprender los países con el fin de que la Ley de competencia y su implementación se adecuen a sus estrategias de desarrollo.
11. Un efecto de la aplicación de la Ley de competencia en el corto plazo es actuar ante la fijación de precios y la colusión fomentando la rivalidad entre las empresas lo que generalmente resulta en precios bajos para los consumidores. Ahora bien, es un error considerar que éstos son los únicos consumidores en un determinado mercado. Existen otro tipo de compradores de bienes y servicios: las empresas y gobiernos. Cuando la Ley se aplica a los precios de los insumos de producción bajan y la competitividad de las empresas mejora. Además, se espera que al controlar el *bid rigging*, los gobiernos paguen menos por los productos (tales como medicinas) y por los proyectos (como escuelas y hospitales). Asimismo, no deben descartarse los abusos de parte de aquellos entes económicos que, por su importancia como demandantes en el mercado, incurren en abusos de posición de dominio (caso de monosopnios y cárteles de compradores)

⁴ . Posner 1978, 2001; Baumol 2001

⁵ Caso de la Ley mejicana, ver: <http://www.cfc.gob.mx/>

12. Los efectos a corto plazo de una Ley de competencia y su aplicación son generalmente conocidos. Sin embargo, la relación que guarda la aplicación de la Ley con la eficiencia económica dinámica o de largo plazo constituye un tema más crítico.⁶ En tal sentido, cabe destacar que existen cinco argumentos que permiten apreciar la forma en que la rivalidad entre empresas promueve la eficiencia económica dinámica: (i) una mayor competencia entre empresas acentúa los incentivos para reducir los costos y mejorar la productividad; (ii) los beneficios que trae consigo la reforma comercial, la desregulación y la privatización no se realizarían si no existen las condiciones para aplicar en forma activa y efectiva la Ley de competencia; (iii) la aplicación de la Ley de competencia contribuye a hacer el ambiente comercial de un país más transparente, lo que a su vez atrae la inversión extranjera directa (IED); (iv) una mayor competencia en los mercados de bienes estimula la producción y el proceso de innovación. (v) la aplicación apropiada de la Ley en cuanto a fusiones y adquisiciones, promueve la rivalidad entre empresas, lo que los estimula a realizar innovaciones.
13. Con lo anterior se pretende demostrar que al promover la rivalidad entre las empresas se está contribuyendo a la eficiencia dinámica económica de los países. En este particular, en el caso del segundo, tercero y quinto argumentos antes mencionados, una aplicación apropiada de la Ley de competencia contribuye directamente a la eficiencia a largo plazo; en el caso de los otros dos argumentos, la aplicación de la Ley tiene un efecto indirecto en la eficiencia a través de la promoción de la rivalidad entre las empresas.
14. En otro orden de ideas, los siguientes argumentos aportan elementos de discusión sobre las implicaciones de la rivalidad sin control entre empresas, como incentivo para la alternativa de una ley de competencia: (i) en ausencia de mercados, especialmente mercados financieros, las inversiones podrán únicamente financiarse con beneficios retenidos los cuales han sido erosionados por la competencia sin control de parte de las empresas (ii) se reconoce que las empresas tienen que alcanzar cierto tamaño para poder competir con eficiencia en los mercados mundiales o resistir a la competencia de las importaciones. Ello es determinante en las investigaciones sobre las fusiones y adquisiciones especialmente en aquellos sectores en los que los conocidos *campeones nacionales* operan o pueden potencialmente operar. (iii) los gobiernos no deben intervenir promoviendo la rivalidad en mercados en los que la innovación constituye la principal fuente de competencia. En tales mercados, los beneficios monopolísticos sirven de estímulo a la innovación y la creación de nuevos productos y procesos y (iv) La maximización de la rivalidad resulta ineficiente en el caso de monopolios naturales y de algunas redes industriales.
15. El primero de los tres argumentos antes mencionados no aporta nuevos elementos para justificar la aplicación de la Ley de competencia. Sugiere que la Ley de competencia debería de alguna manera compensar la existencia de mercados de capital y entidades bancarias inadecuadas. En la práctica, la solución sería desarrollar estos sectores y que las empresas puedan endeudarse con fines de inversión.
16. El segundo argumento se aplica en el caso de la mayoría de las industrias exportadoras que generan economías de escala. Ahora bien, son pocas las industrias manufactureras de países en desarrollo que generan costos de producción decrecientes en la medida en que la producción aumenta. Además, si se tiene certeza de que las empresas se ajustan a la definición de *campeones nacionales*, lo mejor que pueden esperar es que sean exentas de la Ley de competencia. El tercer argumento no puede aplicarse a los mercados de los países en desarrollo en los que los precios—más que la innovación—constituyen el incentivo más importante de la competencia. Existen varios estudios empíricos que demuestran que la presión por la competitividad fortalece el incentivo para innovar, no lo debilita⁷
17. El cuarto argumento (referido a los monopolios naturales) puede ser tomado en consideración en el diseño de una Ley de competencia nacional. Se pueden establecer excepciones a estos monopolios y un contexto regulatorio apropiado para estimular empresas grandes con el fin de que no saquen ventaja de su poder monopolístico.

⁶ Se recomienda ver WTO (2003)

⁷ OMC (2003)

18. En resumen, una ley de competencia apropiada y adecuadamente implementada promueve el desarrollo al reducir los precios, fortalecer la competitividad y controlar el poder de monopolio, aspectos que resultarían perjudicados sin un Ley. En el proceso de implementación de la norma existen, sin embargo, algunas excepciones que, en general, no deberían contradecir los beneficios antes mencionados. Obviamente, los países que están en proceso de adoptar una ley de competencia y dedicar los recursos para establecer autoridades que se ocupen de su ejecución confrontarán obstáculos. En la medida en que se adquiere experiencia y credibilidad, la autoridad encargada de aplicar la Ley se fortalece en opinión de los distintos sectores de la sociedad y se podrán apreciar mejor los efectos positivos, correctivos así como las limitaciones de la misma.

Las políticas de protección del consumidor y el desarrollo

19. Con la tendencia a tomar medidas para liberalizar sectores domésticos y el comercio internacional, los encargados de las políticas públicas en América Latina y en otras latitudes se han interesado en vincular las políticas de protección del consumidor y el desarrollo económico sostenible. Ello se manifiesta, entre otros, en un compromiso mayor para implementar y aplicar las leyes de la protección del consumidor a nivel nacional y adherirse cada vez más a las Directrices de la ONU sobre la Protección del Consumidor (1999) ⁸. Antes de discutir el impacto gubernamental de estas políticas, conviene realizar algunos comentarios sobre la naturaleza de la protección del consumidor.

Políticas de protección del consumidor: motivaciones, instrumentos e implementación

20. Aunque los intereses de los consumidores son amplios y abarcan, entre otros, precios, calidad, seguridad, etc. de los bienes y servicios, la política de protección del consumidor persigue objetivos definidos:” Entre éstos cabe citar: 'Proteger y defender los derechos de los consumidores con el fin de evitar que su patrimonio sea perjudicado debido a prácticas indebidas o abuso de parte de los productores,' y “Educar a los productores con el fin de disminuir la incidencia de quejas con el fin de crear una cultura de servicio al cliente.”⁹

21. En el logro de tales objetivos se justifica la intervención del Estado en la protección al consumidor por tres razones. La primera, tiene que ver con el hecho de que, por lo general, en las relaciones que entablan consumidores y proveedores, la información respecto a la calidad de los bienes o servicios se encuentra distribuida asimétricamente, lo que puede generar que los consumidores tomen decisiones basadas sobre información inexacta. Un segundo argumento, ligado al primero, está dado por el hecho de que los consumidores tienen, por lo general, una capacidad limitada para el procesamiento de grandes volúmenes de información. Ello se manifiesta por ejemplo, en la capacidad para interpretar y comparar contratos muy complejos que suele ser menor para consumidores que para proveedores. Finalmente, se justifica la intervención del Estado, por el daño potencial o las externalidades que pudiera generar una decisión equivocada por parte del consumidor, la que en muchos casos puede comprometer la vida, la salud, el medio ambiente, entre otros..

Políticas de Protección del consumidor y desarrollo

22. A los efectos de estimar la forma en que la protección del consumidor tiene impacto en el desarrollo económico, Edwards (2003) comentaba que, en opinión de muchos, las leyes sin implementar y las instituciones de protección del consumidor improvisadas, conforman lo que se denomina una legislación marginal. Adicionalmente, la legislación debe estar complementada por una efectiva campaña de información y educación, de una representatividad en asuntos de política y de procedimientos de decisión accesibles y debe contar con mecanismos de compensación, todo lo cual debe permitir enfrentar las prácticas comerciales abusivas además de promover políticas que estimulen la producción sostenible y el consumo.

⁸ Véase www.unctad.org/competition

⁹Informe Anual sobre los acontecimientos en materia de Política del Consumidor (2001) presentado por México a la OCDE Mexico 2002, páginas 2 and 3

23. Como en el caso del derecho de la competencia, la aplicación del derecho de consumo puede tener efectos correctivos, preventivos y sancionatorios. En caso de ser implementada en forma apropiada generará un impacto positivo en la economía y el desarrollo social.
24. El primer efecto es asegurar que la salud y la seguridad de los consumidores no sean vulneradas o perjudicadas y que cualquier control de calidad de los productos u otras certificaciones de los productores sean respetados.
25. El segundo efecto se relaciona con el valor de las políticas de protección del consumidor. Una vez que las empresas tienen conciencia de que pueden y serán mantenidas en el mercado garantizando la calidad, la confianza de sus clientes y de los consumidores, etc, se sentirán motivadas a producir bienes y servicios de mejor calidad además de promocionarse en el mercado. De acuerdo con este argumento, el éxito de las innovaciones realizadas por las empresas que benefician al consumidor, depende de la aplicación efectiva de políticas de protección del consumidor.
26. El tercer efecto de las políticas de protección del consumidor es crear un grupo de consumidores proactivos (capaces de discernir y conocer sus derechos). Aunque esto pueda parecer relativamente peculiar, es importante destacar que Michael Porter, en su aporte a la competitividad de las naciones, otorga un peso considerable al papel de los consumidores capaces de estimular a las empresas a mejorar sus productos, servicios y a incrementar sus innovaciones. Las empresas capacitadas para satisfacer consumidores exigentes a nivel doméstico, estarán probablemente en mejor posición para satisfacer también las necesidades de los consumidores foráneos. Ello da indicios para la relación entre protección del consumidor y la competitividad.
27. En contraposición a los efectos positivos descritos que tiene la protección del consumidor en el desarrollo, están los intereses legítimos de la aplicación inadecuada de la Ley, lo cual puede originar problemas burocráticos en el sector privado y un clima empresarial incierto. Sin embargo, estos intereses podrían ser resueltos de parte de los gobiernos y sobretodo no omitiendo la aplicación de leyes de protección del consumidor.

2. Regulación sectorial y defensa de la competencia: aspectos de interés para países que se plantean la adopción de una ley y autoridad de competencia.

28. Uno de los principales temas de actualidad se refiere a la reforma regulatoria. La existencia de regulaciones sectoriales y legislaciones de competencia ha generado algunas vicisitudes en torno a la eventual yuxtaposición de funciones y atribuciones entre las mismas. Ello cobra singular importancia en determinadas situaciones donde la regulación sectorial fue dictada con anterioridad a la legislación de competencia y su implementación, como es el caso de la situación en Bolivia.¹⁰
29. Es preciso añadir que no existe una división clara de roles y/o atribuciones entre ambos tipos de reguladores. Ello está directamente vinculado a la realidad socio-económica de cada país. Apartando las dificultades en cuanto a la división de roles, existe el riesgo de que las instituciones respectivas se expongan al fenómeno de la captura regulatoria¹¹ el cual puede afectar no solamente a los reguladores sino también a otras entidades no reguladoras generando conflictos de intereses. Sin embargo, este riesgo suele ser mayor cuando existe una clara identificación entre la empresa regulada y el regulador.
30. Además de la mencionada división de roles, existen otros aspectos de orden práctico que conviene analizar. Entre éstos, la conveniencia de consolidar todas las regulaciones en una única agencia gubernamental dada la escasez de capital humano calificado en países en desarrollo. Asimismo, surge la incertidumbre sobre la conveniencia de establecer una autoridad cuyo mandato implique un accionar de carácter transversal a todos los sectores

¹⁰ Véase *Infra* párrafo 56.

¹¹ Captura regulatoria. Fenómeno que ocurre cuando intereses privados influyen sobre las decisiones del regulador sectorial. Según la teoría de la captura regulatoria, la regulación es el resultado de la "demanda" de regulación por parte de grupos de interés y de la "oferta" de regulación por parte de los órganos del Estado, cuyos objetivos regulatorios pueden contemplar objetivos de carácter puramente político.

31. Frente a la problemática descrita anteriormente, el anexo A-1 resume las posibles alternativas a las siguientes interrogantes sobre la antes mencionada yuxtaposición entre reguladores: ¿Cuál(es), de ser el caso, son las provisiones de la ley de competencia aplicadas a sectores regulados por otros entes estatales?; ¿Difieren los poderes/prerrogativas para la investigación de casos y sanciones previstas por parte de una agencia de competencia entre los distintos sectores, sean éstos regulados o no? ¿Existe alguna decisión de la agencia de competencia respecto a una empresa operadora en un determinado sector regulado que sea decidida en consulta o, en todo caso, con la aprobación del ente regulador? ¿Cuál ente gubernamental, si fuere el caso, debería adjudicarse competencia en el momento en que surjan desavenencias o exista una falta de claridad entre reguladores sectoriales y una agencia de competencia? ¿Qué derechos, si los hubiere, tiene la agencia de competencia para investigar, comentar, o en todo caso, actuar en cuanto a las operaciones y decisiones de los entes reguladores o las unidades que establecen los mandatos de los entes reguladores? ¿Qué investigaciones y decisiones tienen precedencia: las de la agencia de competencia o la de los reguladores sectoriales? ¿Cuáles reglas, si las hubiere, regulan el intercambio de información entre una agencia de competencia, ente estatal, o cualquier ente afín?

CAPITULO 1 : Determinación de las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia en Bolivia y Perú

1.1. Contexto económico

32. Las necesidades de Bolivia y Perú en cuanto al tema Competencia están íntimamente relacionadas con su realidad socio-económica que se resume a continuación

1.1.1. Aspectos de la economía boliviana y peruana relacionados con las Políticas de Competencia.

Bolivia

33. Bolivia se caracteriza por ser una economía poco diversificada y con un bajo nivel de industrialización. El país presenta tasas de ruralidad, pobreza¹², escolaridad y analfabetismo y, en general, un importante atraso en el desarrollo social, cuyas consecuencias se manifiestan en las dificultades para desarrollar adecuadamente la política de competencia y la protección de los consumidores. Pese a los esfuerzos en cuanto a la promulgación de una Ley de Competencia, Bolivia solo cuenta con proyectos de Ley de Competencia y con un cierto avance en el campo de la regulación sectorial.
34. De acuerdo con cifras disponibles para el año 2002, la economía boliviana está principalmente concentrada en el sector servicios (52,4 % del PIB, seguida por el sector primario 25,7 % y el secundario 21,9 %). Si bien en el pasado el Estado boliviano era un importante proveedor de servicios, la mayor parte de esas actividades han sido privatizadas. Se han adoptado también medidas de gran alcance para reforzar el marco institucional y jurídico, comprendida la alternativa de una nueva legislación en lo concerniente a servicios financieros, transporte y telecomunicaciones así como el establecimiento de nuevos organismos de supervisión. Adicionalmente, se ha adoptado una nueva legislación en los sectores de electricidad, hidrocarburos y saneamiento básico, mientras que el sector de transportes todavía no cuenta con una ley.
35. Las actividades económicas más importantes en Bolivia en el año 2002 fueron, el sector manufacturero (18% del PIB), agricultura, silvicultura y pesca (15.4% del PIB), y el de finanzas (14.5% del PIB). Por su parte, el sector de transporte y comunicaciones representó para ese año un 12 % del PIB, mientras que el sector minero se mantuvo en 10,3 % del PIB. En la realidad, la economía boliviana se caracteriza por la alta informalidad que se desarrolla principalmente a través del comercio en las calles de vendedores ambulantes, entre otros, procedentes de las migraciones del campo a la ciudad en búsqueda de una remuneración que les permita generar ingresos para subsistir.
36. En el sector industrial (microempresarios y artesanos), se observan dos tipos de trabajo informal. Por un lado, el propio industrial que informaliza parte de su producción con el fin de eludir cargas impositivas y, por otro lado, los artesanos que se dedican de una manera legal o ilegal al desarrollo de alguna actividad manufacturera.
37. Asimismo, la informalidad se manifiesta en el sector agropecuario cuando los habitantes de las zonas rurales organizan sus procesos productivos (agrícola, pesquero, ganadero, de recolección, etc.) al margen de la normativa establecida por las autoridades del gobierno central y municipal, debido principalmente a que no tienen acceso a créditos y su participación en el mercado de consumo se efectúa a través de intermediarios, también informales, o de empresas legalmente establecidas que asumen actividades informales.
38. Por su parte, en el sector servicios también se aprecia la informalidad en el caso del sector transporte así como en otros servicios que utilizan infraestructura básica.¹³

¹² El Censo realizado el 5 de septiembre de 2001 empadronó a 8,274,325 habitantes, de los cuales 5,165,882 (62.4%) fueron registrados en el área urbana y 3,108,443 (37.6%) en el área rural. De acuerdo a la información del Censo 2001, 58.6% de la población boliviana es *pobre*, porcentaje que equivale a 4,695,464 habitantes residentes en viviendas que no reúnen las condiciones apropiadas, carecen o presentan inadecuación de servicios de agua y saneamiento, utilizan combustibles no adecuados, tienen bajos niveles de educación y/o manifiestan inadecuada atención en salud. La población *no pobre* representa el 41.4% de los habitantes del país que equivalen a 3,318,916 personas. www.ine.gov.bo

¹³ Véase LORENZINI, Juan Pablo. BOLIVIA. Informe de Necesidades y Prioridades en el área de Protección del consumidor. Febrero, 2004.

Perú

39. En el caso de Perú, la distribución sectorial de la producción no ha registrado variación desde principios de la década de los noventa. De acuerdo con cifras disponibles para el año 2002, la actividad económica se concentra en el sector comercio, restaurantes y hoteles (18.5 % del PIB), la industria manufacturera (14,8 % del PIB), el sector electricidad, agua y transporte (9,9 % del PIB), la agricultura, caza, silvicultura y pesca (9,5% del PIB), la minería (6,5% del PIB) y la construcción (4,9% del PIB).
40. Al igual que en el caso de Bolivia, Perú presenta altos grados de informalidad. La misma es principalmente atribuible a la migración campo-ciudad. De acuerdo con cifras de Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) disponibles para el año 2000, el sector informal contribuyó con 61% del PIB en comparación con 50% en el año 1990.
41. A este respecto, se ha argumentado que una de las causantes fundamentales del aumento de la informalidad durante la última década en el Perú, al igual que otros países de América Latina, se atribuye a los altos costos que involucra entrar en el sector formal. Entre éstos se destacan la excesiva burocracia, la carga impositiva tributaria y las regulaciones.¹⁴

1.1.2. Apertura económico-comercial, desregulación y privatización.

42. Los países a los que se refiere el presente Informe, cuentan con experiencias propias en el campo de la apertura comercial, la desregulación y la privatización, las cuales han estado enmarcadas en sus respectivos programas de reformas estructurales.

Bolivia

43. A partir de 1985, Bolivia aplicó un programa de reformas estructurales en el cual se modificaba el rol del Estado en la actividad económica. Estas reformas se dividieron en dos etapas. La primera (1985-1993) incluyó la unificación del tipo de cambio, la eliminación de las restricciones a las importaciones y al libre movimiento de capitales, la concesión de garantías a la inversión extranjera, la simplificación de los sistemas tributario y arancelario, la eliminación de los precios oficiales y la liberalización de las tasas de interés. La segunda (1994 en adelante) contempló la descentralización administrativa del Estado, la capitalización de las empresas públicas, la modernización del sistema de pensiones y capitalización individual, las reformas judiciales, la reforma del Estado y la reforma educativa.
44. Por su relevancia para las políticas de defensa de la competencia, son de particular interés las reformas en el Sistema Judicial con la institucionalización del Defensor del Pueblo, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional.
45. Con relación al régimen de privatizaciones, la Ley de Capitalización N° 1544 del 21 de marzo de 1994, incentivó a la inversión privada en sectores que tradicionalmente estuvieron cerrados a la participación de intereses privados. Continuando con el programa de reformas estructurales, se dio paso a la creación del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) con los objetivos de regular, controlar y supervisar aquellas actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes, aguas y las de otros sectores que mediante Ley sean incorporados al sistema.
46. La función del SIRESE es la de asegurar que las actividades bajo su jurisdicción operen eficientemente, contribuyan al desarrollo de la economía nacional garantizando así que la población pueda acceder a los servicios regulados. Asimismo, SIRESE debe promover la competencia y la eficiencia económica de los sectores regulados e investigar posibles conductas monopólicas, anticompetitivas y discriminatorias en las empresas y entidades que operan en tales sectores.

¹⁴ Véase Loayza, Norman. The Economics of the Informal Sector. A simple model and Some Empirical Evidence from Latin America. World Bank (1997)

47. Lo anterior permite apreciar que en Bolivia existen dos realidades: Por una parte, un sector en el que predominan diversos servicios básicos y financieros¹⁵ que pueden agruparse bajo la denominación genérica de “servicios regulados”. El otro sector está constituido por el resto de las actividades económicas, extractivas, manufactureras, industriales y de servicios caracterizado por la ausencia de regulaciones que consagren y garanticen los derechos de los consumidores así como por carecer de órganos públicos que tengan participación activa en la promoción y defensa de los intereses de los consumidores. En materia de defensa de la competencia, se cuenta con un proyecto de Ley en discusión resultante de varios intentos iniciados en 1997 en que se postuló la idea de un Código Ordenador del Mercado.

Perú

48. A partir de los años noventa, el gobierno peruano inició un conjunto de medidas de ajuste y reformas estructurales. Estas contemplaron la redefinición del rol del Estado en la economía, asignándosele a éste un papel promotor de la iniciativa privada, en contraste con la noción de Estado empresario y planificador de la actividad económica predominante durante la década de los ochenta.

49. En este contexto, tres procesos se registraron en forma paralela que sirvieron para adecuar al Estado a este entorno. En primer lugar, el proceso de privatización de las empresas del sector público llevado a cabo a partir de 1991. En segundo lugar, el desarrollo de un marco institucional de regulación y expansión de los servicios públicos (telecomunicaciones, electricidad). En tercer lugar, la promoción de la libre competencia.

50. Como parte de las mencionadas reformas, se introdujeron algunos cambios de orden legal tales como el Decreto Legislativo (1991) de Fomento a las Inversiones Extranjeras y la creación (1992) del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

51. Con el fin de apoyar el proceso de privatización, se promulgaron varios Decretos Legislativos, entre los cuales se cuenta el Decreto Legislativo No. 674 que estipula la creación de la Comisión de la Promoción de la Inversión Privada (COPRI)¹⁶. En este proceso, varias instituciones desaparecieron dando paso a nuevos organismos tales como Organismo Supervisor de Transporte (OSITRAN), Organismo Supervisor de Energía (OSINERG) y Organismo Supervisor de Telecomunicaciones (OSIPTEL.). Estas instituciones han tenido un rol importante en contribuir a implementar un ordenamiento jurídico apropiado, en especial, en lo concerniente a la regulación de servicios públicos (agua, luz, infraestructura y telecomunicaciones).

52. Paralelamente al proceso de privatizaciones, el Estado implementó un aparato regulador capaz de supervisar los contratos de concesión celebrados con las empresas privadas y la fijación de tarifas en cuanto a la prestación de servicios. Pese a estos esfuerzos, se requieren medidas para incrementar su autonomía, así como también reformular determinadas normativas, a los efectos de clarificar y evitar la posible yuxtaposición de funciones entre algunos de estos organismos reguladores y el INDECOPI.

53. Finalmente, cabe señalar que en el Perú el proceso de privatizaciones y desregulación culminó abruptamente hacia finales de los noventa y afectó la configuración y estructura de los distintos mercados dedicados a la provisión de servicios públicos. Asimismo, las medidas de ajuste mencionadas contribuyeron a instaurar regímenes comerciales y de inversiones abiertos dando como resultado un crecimiento considerable del PIB, el empleo, el comercio y las inversiones extranjeras. Se dictaron asimismo políticas sociales que incluyeron reformas laborales, reforma del sistema de pensiones, estrategias de alivio a la pobreza, reforma del sistema de salud. Sin embargo, pese a estos esfuerzos, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹⁷, la desigualdad socio-económica así como los altos niveles de pobreza es en el Perú continúan siendo un problema estructural.

¹⁵ En Bolivia, los servicios financieros se encuentran sujetos a regulación, control y supervisión de las respectivas Superintendencias que conforman el SIREFI)

¹⁶ Véase UNCTAD. Análisis de las políticas de inversión PERÚ. 2000.

¹⁷ PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú - 2002 “Aprovechando las Potencialidades”. http://www.pnud.org.pe/idh/idh03_cap2.pdf

1.2. Bolivia: necesidades identificadas en el tema de defensa de la competencia

54. Dado que en Bolivia, la existencia de SIRESE ha determinado una política de competencia fehaciente en los sectores regulados, en la presente sección se identifican, en primer lugar, las necesidades concernientes a los sectores regulados en el país. Seguidamente, se postulan algunas necesidades en el ámbito de los sectores no regulados en los que la principal urgencia es la de adoptar una ley de competencia.

1.2.1. Fortalecimiento de la política de competencia en los distintos entes reguladores.

55. En el caso de Bolivia cabe hacer una distinción entre la política y las normas de la competencia en los sectores regulados por el SIRESE y los sectores no regulados (industria, comercio, etc). En el primer caso existen aspectos de una política de competencia dado que tiene sus propias características y que crean un marco jurídico especial para los sectores teniendo en cuenta la naturaleza de cada sector específico.
56. Pese a ello y debido fundamentalmente a que se detectaron problemas entre las diferentes superintendencias Sectoriales que operan bajo el Sistema del SIRESE en cuanto al cumplimiento de las disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia, se identificó la necesidad de fortalecer algunos aspectos que principalmente atañen a la influencia del monopolio natural que presentan algunos servicios regulados por el SIRESE.¹⁸
57. Otro de los problemas está relacionado con la continuidad y disponibilidad de los servicios. En tal sentido, tanto la Ley de creación de SIRESE como las normas legales sectoriales establecen una serie de atribuciones a las Superintendencias Sectoriales a efectos de que los servicios prestados por estas últimas sean continuos y sin interrupciones.
58. Pese a que los objetivos primordiales de la competencia están orientados a fomentar que las empresas y personas sujetas a regulación sean eficientes, cobren precios razonables y brinden una buena calidad de los servicios, se considera que la excesiva competencia puede ocasionar que se destruya el proceso competitivo en un determinado mercado. A este respecto, las Superintendencias Sectoriales del SIRESE¹⁹, tienen facultades para prevenir toda aquella competencia que sea destructiva para sus respectivos sectores y ponga en peligro la prestación del servicio respectivo.
59. Adicionalmente, tomando en cuenta que las atribuciones y facultades de las Superintendencias Sectoriales del SIRESE están destinadas a la promoción y defensa de la competencia en sus respectivos sectores, dichos órganos han logrado alcanzar un cierto grado de experiencia y especialización en la temática de la competencia; asimismo la información con la que cuentan las Superintendencias ha facilitado su labor de dilucidar problemas relacionados con las prácticas anticompetitivas.
60. De lo expuesto se resume que: (i) la política de la competencia en el SIRESE tiene características propias aplicables a los sectores regulados, debido esencialmente a los problemas que se presentan en la aplicación de las disposiciones antimonopólicas y defensa de la competencia en tales sectores; (ii) la política de competencia en los sectores regulados por el SIRESE no puede ser implementada sin que se garantice la coherencia entre los diferentes cuerpos legales, así como creando entes reguladores independientes con atribuciones y responsabilidades claramente establecidas. (iii) tanto la Ley SIRESE como las normas legales sectoriales establecen en forma expresa una serie de disposiciones relacionadas con la promoción y defensa de la competencia en los sectores regulados por el SIRESE

¹⁸ A este respecto, a fin de solucionar los problemas planteados por los Monopolios Naturales, la tarea de las Superintendencias Sectoriales del SIRESE ha sido la de simular la competencia en dichos servicios, a través de una serie de medidas que establezcan tanto el precio como la calidad de los servicios de las empresas que operan en actividades que son monopolios naturales. Asimismo, es importante manifestar que el marco legal establecido para el SIRESE tiene como base fundamental que las actuaciones regulatorias de las Superintendencias Sectoriales del SIRESE tienen relación directa con la promoción y la defensa de la competencia.

¹⁹El SIRESE se creó con el objeto de regular, controlar y supervisar aquellas actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes y agua. El marco regulatorio creado a través de la Ley SIRESE y complementado por las leyes sectoriales ha establecido por un lado nuevas instituciones para regular, controlar y supervisar las actividades de las personas y empresas que operan en los sectores de servicios públicos regulados y por otro lado han creado un sistema común de normas que se aplican a los sectores incorporados dentro del SIRESE.

1.2.1.1. Identificación de las prácticas anticompetitivas en los mercados regulados por el SIRESE.²⁰

61. La presente sección tiene por objetivo presentar la forma en que han sido identificadas las prácticas anticompetitivas en el caso de Bolivia. En tal sentido, se analizará el caso de los reguladores sectoriales sobre la base de la forma en que los organismos sectoriales han tratado las prácticas anticompetitivas que han enfrentado.²¹
62. A este respecto, cabe señalar que en Bolivia, si bien no existe una Ley de la Competencia, la Ley del SIRESE y las normas legales sectoriales establecen una serie de disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia, las cuales otorgan a las Superintendencias Sectoriales del SIRESE las respectivas facultades para promover y defender la competencia en sus sectores. En anexo se hace referencia al tratamiento o identificación de las prácticas anticompetitivas por el SIRESE.

1.2.1.2. Necesidades identificadas por SIRESE

63. A pesar de los esfuerzos de parte de SIRESE en el tratamiento de prácticas anticompetitivas, se perciben algunos aspectos que ameritan ser reforzados.
64. En cuanto a las necesidades relacionadas con los aspectos netamente regulatorios y con relación a las características propias de los sectores regulados descritas con anterioridad, se requiere la elaboración de un Reglamento del Título V de la Ley SIRESE, a efectos de poder complementar e implementar las disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia para los sectores regulados por el SIRESE.
65. Con relación a la necesidad de reforzamiento de capacidades de funcionarios de las Superintendencias del SIRESE se plantea la realización de cursos, seminarios, talleres, en aspectos relativos al análisis de: (i) las condiciones de competencia y prácticas anticompetitivas en general y (ii) las condiciones de competencia y prácticas anticompetitivas en los sectores regulados (electricidad, hidrocarburos, saneamiento básico, telecomunicaciones y transportes).
66. Igualmente, se plantea la posibilidad de pasantías de funcionarios de las Superintendencias del SIRESE en órganos o agencias de la competencia de otros países, particularmente aquellos que se encargan también de conocer y resolver prácticas anticompetitivas de los sectores regulados.
67. En torno a las necesidades de investigación y desarrollo de estudios se plantea la necesidad de evaluar la estructura de los sectores regulados por el SIRESE y la identificación de los principales instrumentos o lineamientos de análisis para investigar y resolver las conductas anticompetitivas en dichos sectores regulados.
68. En cuanto a la diseminación y sensibilización de la política de competencia se contempla la siguiente:
 - a. Talleres de capacitación a la prensa, formadores de opinión y principales ejecutivos de instituciones públicas y privadas estratégicas, con relación a las funciones de las Superintendencias del SIRESE para promover y defender la competencia, así como la protección de los consumidores en sus respectivos sectores.
 - b. Capacitación de miembros del Poder Judicial en temas de la defensa de la competencia y protección del consumidor en los sectores regulados por el SIRESE.
 - c. Diseño de una estrategia para incorporar temas de competencia de los sectores regulados por el SIRESE, en el sistema universitario a nivel nacional.

²⁰ Véase Cuadro A -2

²¹ Información enviada por Mario Ballivian (SIRESE) con la coordinación con María Cecilia Martínez (Relaciones Exteriores)

- d. Desarrollo e implementación de un sistema de información sobre la base de los casos resueltos sobre temas de la competencia y protección del consumidor en los sectores regulados por el SIRESE. Creación de una biblioteca y material especializado en materia de defensa de la competencia y protección del consumidor en los sectores regulados por el SIRESE.

1.2.2. La implementación de una Ley y Política de competencia ante la presencia de prácticas presumiblemente anticompetitivas en los mercados no regulados.

69. Como sabemos la competencia constituye una característica central de la conformación de un sistema económico que privilegia al mercado como elemento primordial para el desarrollo y el crecimiento de un país. Por ello, es de suma importancia que los países cuenten con una política de competencia claramente definida, así como un marco legal e institucional que garanticen su adecuada aplicación y funcionamiento. De igual forma, las políticas de competencia tienen que ser consistentes con las políticas públicas de un país y los objetivos trazados en las mismas, tomando en cuenta los avances y la experiencia internacional en la materia.
70. Existen, sin embargo, una serie de obstáculos en la dación de una norma sobre competencia en Bolivia: (i) la percepción de una política de competencia en relación con la política industrial y los otros objetivos de desarrollo; (ii) los obstáculos que enfrentaría el sector productivo y empresarial y (iii) los costos e implicaciones de una posible Ley.
71. Por ejemplo, en cuanto a los obstáculos enfrentados de parte del sector productivo y empresarial para implementar la Ley de Competencia, los mismos radican en que los agentes económicos carecen de una cultura de competencia, en el sentido de conocer cuáles prácticas son objeto de tutela de la Legislación de competencia, cuáles infracciones deben ser sancionadas y la forma en que serán sancionadas. Adicionalmente, en la misión exploratoria que sirvió de base para la realización del Informe sobre las necesidades y prioridades en Bolivia, se pudo apreciar que existe una gran necesidad de formar un núcleo de especialistas en economía y derecho que pueda apoyar la Ley y enfrentar cualquier confusión que pueda surgir en el momento de promulgarla.
72. Ahora bien, dada la existencia del SIRESE como '*autoridad de competencia*' en los sectores regulados, se requiere establecer una autoridad de competencia en los sectores no regulados. A tales fines, conviene analizar, por un lado, la presumible existencia de prácticas anticompetitivas en los mercados no regulados y, por el otro, las acciones pendientes para la dación de una norma sobre competencia.

1.2.2.1. Existencia de prácticas anticompetitivas en los sectores no regulados.²²

73. Con el fin de preservar la competencia como mecanismo para proteger la libertad de empresa en beneficio del bien común, las normas de defensa de la competencia no tratan de resolver un conflicto individual entre dos operadores económicos sino el conflicto público que supone un atentado al mercado cuando uno o varios operadores actúan contra él. "Es el mercado lo que se protege y no los competidores y solamente cuando la deslealtad entre dichos operadores sea de tal magnitud o intensidad que supongan un atentado al mercado en su conjunto, podrá configurarse como ilícito antitrust".²³
74. Las normas de defensa de la competencia no protegen a los competidores en si mismos sino al interés económico general y específicamente al interés de los consumidores en cuanto éstos pueden resultar afectados en su libertad de elección. En este sentido, teniendo en cuenta los principios políticos – económicos que guían determinado mercado, las autoridades deben aplicar normas que restringen las prácticas anticompetitivas sin afectar el funcionamiento de la competencia entre distintas empresas o actores.

²² Sección enviada por Mario Ballivian (SIRESE)

²³ Soriano García, José Eugenio (1998). "Derecho Público de la Competencia". Editorial Marcial Pons. Madrid – España, pp. 20 – 21.

75. No se deben confundir las limitaciones de la competencia ocasionadas por la competencia misma con las que tienen su origen en una práctica expresamente destinada a tal fin. Las primeras son la esencia misma del sistema competitivo, el triunfo en el mercado de quien ofrece las mejores prestaciones, mientras que las segundas son la auténtica perversión del sistema y constituyen el objeto del derecho de las normas de defensa de la competencia.²⁴
76. Los conceptos precedentemente enunciados han sido recogidos por la legislación boliviana de los sectores regulados del SIRESE a través de las disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia. En tal sentido, se advierte que las prácticas anticompetitivas, si bien involucran el perjuicio causado a un competidor, están destinadas a preservar un bien jurídico superior como es la libre competencia y los intereses de los consumidores.²⁵
77. Sin embargo, no ocurre lo mismo en los sectores no regulados en los cuales no existen principios destinados a la protección de la libre competencia y las disposiciones que sustentan la represión de las conductas anticompetitivas son prácticamente inexistentes. En este sentido, Bolivia no cuenta aún con un desarrollo jurídico que cubra en forma orgánica (sistematizada) y articulada las prácticas anticompetitivas en los sectores no regulados, salvo en el caso de competencia desleal contemplada dentro del Código de Comercio de Bolivia. Tampoco existe una autoridad competente para investigar y sancionar las prácticas anticompetitivas en los sectores no regulados.
78. En virtud de lo anterior, se han detectado algunas prácticas comerciales que, de existir dicha norma y la autoridad encargada de su cumplimiento, podrían ser tratadas como anticompetitivas y eventualmente sancionadas por ésta.
79. Dado que tales prácticas no podrían ser ilegales, *ergo*, anticompetitivas, se hace necesario identificar algunos indicios que podrían ser relevantes para el examen legal y/o económico de ciertas conductas. Algunos supuestos que no pudieron ser corroborados durante las misiones exploratorias realizadas en los países mencionados, deberán ser catalogados como simples indicios, o eventualmente supuestos de hecho.²⁶
80. En general se considera que, las barreras de entrada deben ser identificadas y reprimidas. Así también en el caso de la posición dominante en el mercado y la posibilidad de su práctica abusiva, es necesario realizar una evaluación del mercado de referencia o relevante, para que sobre la base del mismo se pueda determinar alguna práctica abusiva. Sin embargo, la identificación de prácticas presumiblemente anticompetitivas depende también de otros factores como la madurez del mercado, la posición de mercado de otros competidores, entre otros. Por ello, conviene remitirse únicamente a la formulación de indicios y/o supuestos de hecho atribuibles.
81. Para determinar la existencia de prácticas presumiblemente anticompetitivas se consultaron fuentes primarias a las que se les solicitó información (indicios, pruebas, hechos) sobre la presencia de prácticas anticompetitivas en los sectores no regulados por el SIRESE. El cuadro NO. 1 presenta una serie de evidencias correspondientes a determinado mercados (Cuadro No.1).

²⁴ Hernández Rodríguez, Francisco (1997). "Precio Predatorio y Derecho Antitrust". Editorial Marcial Pons. Madrid – España, p. 24.

²⁵ Así surge de la última parte del artículo 15 de la Ley SIRESE en cuanto exige a las empresas que prestan servicios en los sectores regulados del SIRESE a adecuar sus actividades a principios que garanticen la libre competencia, evitando actos que la impidan, restrinjan o distorsionen.

²⁶ Es importante tener en cuenta la diferencia entre supuestos de hecho y/o indicios y los llamados factores pertinentes para la evaluación si ciertas conductas vulnera el proceso de la competencia.(Posición de mercado, posición de mercado de los competidores, posición del mercado del comprador, barreras a la entrada, madurez del mercado, nivel de comercio, naturaleza del producto, otros factores).

Mercado relevante	Cuadro No.1 Bolivia: Indicios que constituirían prácticas anticompetitivas
Cemento	El mercado del cemento de Bolivia se caracteriza por una elevada concentración mediante una sola firma que tiene una cuota significativa en dicho mercado, sin que exista aparentemente la posibilidad de que otros competidores puedan ingresar en el mercado.
Cerveza	En el caso del mercado de la cerveza, la firma Paceña es la única empresa con presencia significativa en todo el mercado boliviano, sin que exista la posibilidad de que pueda presentarse una competencia sustancial en el mencionado mercado.
Servicios profesionales	Históricamente los servicios profesionales en Bolivia han estado sujetos a procesos de autorregulación por parte de los colegios o agrupaciones profesionales, que han generado barreras de ingreso a los mercados, la prohibición de anuncios y la aplicación en la mayoría del caso de aranceles mínimos que deben cobrar los miembros o asociados por la prestación de sus servicios.
Otras conductas excluyentes	Existe cierto tipo de sindicatos, agrupaciones, asociaciones, cámaras, etc., que impiden u obstaculizan el acceso o permanencia de personas en el respectivo mercado, en el caso de que no se encuentren registradas o inscritas dentro de las mencionadas entidades.

82. Dado que se ha podido constatar la existencia de prácticas anticompetitivas en los mercados regulados, se pudo apreciar que existen cuestiones adicionales que deben ser tomadas en cuenta, con el fin de garantizar el éxito del proyecto de Ley de Competencia.

1.2.2.2. Necesidades que ameritan ser atendidas previas a la dación de una norma sobre competencia.

83. Sin perjuicio de la existencia o no de prácticas anticompetitivas en los sectores no regulados y considerando las características propias de la política de la competencia en los sectores regulados por el SIRESE arriba señaladas, las necesidades relacionadas con el proyecto de Ley de la Competencia se detallan a continuación.

a. Cuestiones relativas al marco regulatorio existente

84. Una Ley de Competencia en Bolivia deberá ser compatible con las leyes y normas legales que regulan el mercado conforme a las exigencias jurídicas y económicas, de orden público y privado.²⁷

85. Asimismo, el proyecto de Ley de la Competencia debe reconocer las atribuciones básicas de las Superintendencias Sectoriales del SIRESE, establecidas en la Ley SIRESE y las normas legales sectoriales. En efecto, la Ley SIRESE y las leyes sectoriales de Electricidad, Hidrocarburos, Saneamiento Básico y Telecomunicaciones, así como el Decreto Supremo N° 24178, para el sector de transportes, establecen las atribuciones básicas para que las Superintendencias Sectoriales del SIRESE puedan promover la competencia en sus respectivos sectores e investigar las conductas monopólicas, anticompetitivas y discriminatorias de las empresas que operan en los sectores regulados por el SIRESE. Por ello se requiere apoyo en cuanto a la Reglamentación de la Ley de Competencia y Defensa del Consumidor, dada la experiencia adquirida por parte de éstos organismos.

b. Necesidad de establecer en forma clara el ámbito de jurisdicción y competencia entre los órganos reguladores y la posible autoridad de competencia a implementar

86. Cualquier legislación sobre competencia debe establecer en forma clara y expresa el ámbito de jurisdicción y competencia de los órganos encargados de la aplicación de la mencionada Ley, tanto para los sectores regulados por el SIRESE como para los sectores no regulados. En este

²⁷ La norma de defensa de la competencia para los sectores no regulados en lo fundamental deberá garantizar el ejercicio de la libertad económica en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna y prohibir las prácticas anticompetitivas que tengan como objeto o efecto el distorsionar el funcionamiento del mercado, así como establecer una estructura institucional y mecanismos operativos que permitan el cumplimiento de la norma.

El logro de los objetivos mencionados, estimularía la eficiencia de los sectores no regulados, al mismo tiempo que beneficiaría a los consumidores, asegurando que accedan a los beneficios del mercado, y a proteger al sector empresarial proporcionando reglas claras para orientar las pretensiones contrapuestas de competidores privados.

sentido, un aspecto que se plantea es el de asegurar la adecuada coordinación entre los distintos entes reguladores.²⁸

87. Con relación a la eficiencia en la coordinación entre los distintos entes reguladores en caso de dictarse una Ley de la Competencia en Bolivia, cabe manifestar los siguientes aspectos:
- a. La regulación, por lo general, se justifica ante la inexistencia, los fracasos o las fallas del mercado. Así, la regulación – en especial la regulación económica – es por definición un sustitutivo del mercado. En el modelo clásico de regulación que fue establecido para los servicios públicos, “el regulador – que venía a sustituir el mercado – asumía la mayoría de las decisiones: la planificación, la inversión a realizar, la financiación, el régimen contable, los precios de todo tipo, la optimización y dirección de la explotación y, en fin, hasta las más pequeñas decisiones empresariales quedaban determinadas, condicionadas o simplemente ordenadas por la Autoridad”.²⁹
 - b. Sin embargo, la regulación tiene además otro sentido. En efecto, su objetivo no es establecer el control – del mercado o los operadores – sino por el contrario promover la competencia en donde sea posible; además se limita a proteger los intereses de los usuarios – seguridad, calidad y precio del servicio – donde el mercado mantenga las características de monopolio natural. Debido a la magnitud y rapidez en los cambios – principalmente tecnológicos – en los sectores, así como las nuevas concepciones sobre la regulación, se han modificado los límites tradicionales de la misma, extendiéndose más allá de los monopolios. El dinamismo en los sectores de servicios públicos llevó a que la competencia sea posible en los referidos sectores.
 - c. Paralelamente a la redefinición de los alcances de la regulación, el rol de la defensa de la competencia también experimentó cambios sustanciales. En este sentido, la defensa de la competencia participa en la regulación de los servicios públicos trayendo consigo que los límites entre la regulación de los servicios públicos y la defensa de la competencia sean más permeables y su coordinación-complementación sean esenciales para el desarrollo de los sectores de servicios públicos. La regulación y la competencia son así actividades complementarias que requieren marcos legales definidos, de manera que las funciones de los entes u órganos encargados de aplicarla se encuentren claramente establecidas. “La ambigüedad en la ley sobre el rol del regulador y la autoridad de la competencia puede guiar a un conflicto de decisiones y a una confusión general”.³⁰
88. En el caso de Bolivia, es importante hacer una distinción entre la normativa, así como las autoridades encargadas de su aplicación en los sectores regulados por el SIRESE, y las normas e instituciones en los sectores no regulados. En el primer caso, de conformidad con la Ley SIRESE y las normas legales sectoriales, las Superintendencias Sectoriales del SIRESE no solamente tienen funciones regulatorias propiamente dichas, sino también responsabilidades en cuanto la defensa de la competencia.

Necesidad de investigación y estudio

89. Conviene que el Proyecto de Ley de la Competencia de Bolivia tome en consideración las imperfecciones del mercado boliviano con una serie de elementos distorsionantes. En efecto, predominan condiciones que impiden la acción de las leyes naturales del mercado y, consiguientemente, admiten la existencia de hecho del comercio informal, el contrabando, etc así como posiciones dominantes que derivan de los aspectos anteriormente mencionados.
90. Tal como se ha precisado con anterioridad, el comercio informal es parte integrante de la economía boliviana. La mayoría de los bienes y productos tienen su origen en el contrabando estimulado por las condiciones económicas que escapan al control de las autoridades de Bolivia.

²⁸ Véase Ley Modelo de Competencia de la UNCTAD (versión revisada) Nuevo capítulo sobre la relación entre autoridades de competencia y entes regulatorios incluyendo reguladores sectoriales. Geneva, 2003.

²⁹ De Castro López, Lucía y Ariño, Gaspar (2001). “Derecho de la Competencia en los Sectores Regulados”. Editorial Comares. Granada – España, pp. 7 - 8.

³⁰ George, Rebecca. “Independent Regulatory Authorities and Competition Authorities – Competitors or Partners in Change?”. Page 4.

Por ello sería conveniente realizar un estudio y análisis de los productos legalmente producidos en Bolivia e importados y los que provienen por medio del contrabando y de la producción informal. Ello permitiría identificar el ámbito de aplicación de una posible Ley de la Competencia y su impacto a nivel de la sociedad.

91. A los problemas anteriormente mencionados, cabe añadir la escasa cultura impositiva que existe en Bolivia, lo cual incide en las recaudaciones fiscales. La evasión impositiva de los consumidores y de los productores estimula la existencia de una competencia deformada. El consumidor tiende a buscar preferentemente los precios más bajos del mercado, sin considerar la calidad o la garantía del producto o servicio, convirtiéndose, de esta manera, en un agente pasivo del contrabando, de la evasión tributaria y de la competencia ilícita.
92. La necesidad de investigación se hace así inminente. Se requieren estudios sectoriales en los que se tome en cuenta la estructura de la economía y la contribución sectorial, la determinación de la estructura del mercado, el nivel de competencia, análisis del sector informal del mercado, entre otros. Asimismo, se requiere investigaciones en temas de competencia y apoyo a su publicación en el ámbito académico.

Necesidad de diseminación y sensibilización: la promoción de la Cultura de la Competencia

93. Las siguientes actividades destinadas a promover y sensibilizar la cultura de la competencia han sido mencionadas en las discusiones llevadas a cabo en el marco de la misión exploratoria:
 - a. Dos talleres por año de capacitación a la prensa y líderes de opinión, en relación con las ventajas de contar con una legislación y política de competencia.
 - b. Diseño de una estrategia para incorporar temas de competencia en el sistema educativo universitario nacional
 - c. Fortalecer el currículo académico en materia de competencia a través de para especializaciones, postgrados a docentes, invitando profesores de renombre a Bolivia.
 - d. A nivel pre y postgrado seminarios para estudiantes y profesores dictados por expertos internacionales, invitados de otros países.
 - e. Creación de una biblioteca especializada de referencia, recursos en Internet especializada en negociaciones y política de competencia así como también protección del consumidor.
 - f. Realización de seminarios, talleres, estudios comparativos para determinar similitudes y oportunidades de armonización de los proyectos de legislación de la competencia en los sectores de servicios públicos en la subregión andina.

Necesidad de Reforzamiento de Capacidades

94. En cuanto a las necesidades de reforzamiento de capacidades destinadas a crear un ambiente propicio para la ley de competencia, se plantearon las siguientes actividades:
 - a. Capacitación de personal de la oficina a ser encargada (punto focal) del tema competencia a través de seminarios, pasantías en agencias de competencia, apoyo en investigaciones.
 - b. Pasantías para analistas senior en agencias, cursos o maestrías en el exterior. Capacitación de miembros del Poder Judicial
 - c. Formación de negociadores internacionales, mediante capacitación en cursos, talleres, seminarios en Bolivia, regionales y multilaterales.
 - d. Desarrollo e implementación de un sistema de información sobre la base de los casos resueltos
 - e. Apoyo para la asistencia a negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales (Por ejemplo CAN, ALCA, OMC). Recursos para la participación de negociadores en foros internacionales en el marco de la UNCTAD, OMC, OECD y el ICN

1.3. Perú: necesidades identificadas en el tema de la defensa de la competencia

95. En el caso peruano las necesidades que se han podido identificar difieren de la problemática boliviana debido a la existencia de un marco legal y una institución de competencia. Empero, hay aspectos que ameritan ser reforzados e intensificados para el cabal desempeño de la labor de INDECOPI. Tales aspectos conciernen al marco regulatorio, reforzamiento de capacidades, necesidad de investigación así como diseminación y sensibilización de la cultura de la competencia.
96. Paralelamente la relación en materia de competencia de INDECOPI con los reguladores, en particular el caso de las telecomunicaciones (OSIPTEL) merece ser considerada dado que pueden generarse ciertas disyuntivas.

1.3.1. Hacia el fortalecimiento legal e institucional de INDECOPI.³¹

97. A continuación se presentan las necesidades identificadas durante la misión exploratoria a Perú.

1.3.1.1. Marco regulatorio

98. El marco regulatorio vigente de la competencia en el caso peruano contiene algunos vacíos que le restan efectividad. Si bien algunos de éstos vienen siendo revisados por el INDECOPI (en el marco de otros proyectos identificados durante la misión exploratoria) existen aspectos que deben ser revisados.³²
99. Un primer aspecto es el marco regulatorio administrativo de la agencia de competencia el cual no le confiere recursos presupuestarios suficientes para que ejerza una efectiva aplicación de las políticas de competencia. En tal sentido, se ha resaltado la necesidad de dotar a INDECOPI de una mayor autonomía y solvencia presupuestaria..
100. En efecto, durante los últimos años se ha registrado una tendencia decreciente en la evolución del total de denuncias (de 26 casos admitidos por la Comisión de Libre Competencia en 1993, éstos pasaron a 5 en 1999). Ello se atribuye, en parte, a las limitaciones de recursos financieros y humanos que ha enfrentado la Comisión de Libre Competencia, durante el período 1993-1999.
101. Un segundo aspecto a considerar es lo relativo a los mecanismos existentes para la designación de autoridades en la agencia de competencia y organismos reguladores y la posibilidad de dotar a estos organismos de rango constitucional, al igual que otros reguladores (como por ejemplo, la Superintendencia de Banca y Seguros). En efecto, tanto los Directores de OSINERG y del INDECOPI son nombrados por el Poder Ejecutivo, lo cual podría restar autonomía a estos organismos. Cabe mencionar que, si bien en el INDECOPI los Directores no tienen atribuciones para emitir fallos o sentencias, si las tienen para nombrar a miembros de Comisión encargados de resolver controversias, relacionados con la labor de regulación tarifaria y de calidad.
102. Un tercer aspecto que podría contribuir a dotar la autoridad de competencia de mecanismos más efectivos de prevención y abogacía, es la creación de una vía procedimental que permita a la Comisión de Libre Competencia opinar previamente sobre el impacto de los procesos de privatización en la inversión privada. Lo que se busca, en definitiva, es potenciar el rol de INDECOPI como promotor de la competencia en los servicios públicos de infraestructura. Hasta la fecha, no se considera que la institución haya jugado tal rol. Si bien el proceso de privatizaciones ha sido suspendido, lo que se requiere es que en el caso de nuevas adquisiciones, INDECOPI aporte su análisis preliminar sobre los efectos sobre la competencia de los cambios en la propiedad de las empresas de servicios de infraestructura y que haga cumplir efectivamente la normativa vigente en las operaciones de concentración.

³¹ Gonzalo Ruiz (INDECOPI) y Diego Petrecolli (Consultor UNCTAD para el tema Competencia): misión exploratoria en Perú. Noviembre, 2003.

³² Véase *infra* Capítulo 3

1.3.1.2. Reforzamiento de Capacidades

103. En cuanto a las necesidades de capacitación, si bien se han venido desarrollando actividades que han involucrado visitas de expertos europeos a la subregión andina y, en especial, a INDECOPI, se ha detectado que, en algunos casos, las herramientas teóricas aplicables a realidades como la europea o estadounidense (economías de mercado maduras), son difícilmente adaptables a realidades como las de las economías en desarrollo. En tal sentido, durante la misión exploratoria las autoridades peruanas insistieron en que elaboren programas de capacitación adaptados a su realidad.
104. Un programa de cooperación en materia de políticas de competencia, tal como el que se plantearía en la Fase II del presente proyecto, debería priorizar el intercambio de experiencias entre países de la región (principalmente, América Latina y el Caribe) y la participación de expertos internacionales en la asesoría de casos concretos denunciados en estos países. Dichos programas deberán ser destinados tanto para las funciones de INDECOPI como para los funcionarios de los entes reguladores.

1.3.1.3. Necesidades en el área de la investigación

105. Uno de los aspectos más importantes planteado durante la misión exploratoria al Perú, se refiere a la relación entre los entes reguladores y la autoridad de competencia en cuanto al tratamiento de las prácticas anticompetitivas.
106. En efecto, en el Informe nacional sobre la Ley y Política de Competencia en el caso peruano, se destacó la falta de uniformidad que existe en cuanto a la aplicación de la normativa de competencia para los distintos sectores, en especial el de telecomunicaciones. Ello ha traído consigo dificultades para que la política de competencia logre los objetivos propuestos y asegure su transversalidad en los distintos sectores regulados.
107. A manera de ilustración, se presenta el recuadro No 2 que explica la problemática existente en dicho sector. Surge la necesidad de investigar acerca del papel de la autoridad de competencia y de los entes reguladores de las telecomunicaciones en el caso de Perú. Al respecto se han planteado, entre otras, varias alternativas.
108. La primera de ellas sostiene la importancia de mantener un sistema unificado de políticas de competencia en el cual exista un solo ente estatal encargado de la evaluación, tratamiento y sanción de las prácticas anticompetitivas. Lo anterior implica el establecimiento de un marco institucional en el que se combinen instrumentos de regulación económica con políticas de competencia. De ahí que una eventual reforma al marco normativo vigente debería contemplar una definición estricta de las responsabilidades de cada dependencia y una separación de las funciones de regulación y competencia a los efectos de evitar la superposición y hacer que la aplicación de la ley sea más efectiva.
109. La segunda contempla la instauración de autoridades de competencia en los diferentes sectores regulados creándose así la necesidad de diseñar mecanismos para asegurar una estrecha coordinación entre la política regulatoria y la de defensa de la competencia. En este sentido se argumenta que en los segmentos en los que existe cierta competencia y que por ello son ajenos a la autoridad de los entes reguladores, la supervisión continua de parte de la autoridad de defensa de la competencia es indispensable si se quieren mejorar las condiciones de la competencia de forma sostenida.
110. La tercera alternativa, es una posición híbrida en la que específicamente el papel de OSIPTEL en el tratamiento de las prácticas anticompetitivas de carácter vinculante podría mantenerse temporalmente en la medida en que INDECOPI no cuente con los recursos humanos y técnicos para asumir el tratamiento de las prácticas anticompetitivas en el sector de telecomunicaciones. No obstante, como se verá más adelante, la sectorización de las políticas de competencia puede generar falta de claridad y seguridad jurídica en los administrados, además de que puede suscitar una falta de coherencia entre las políticas de competencia implementadas por los reguladores y por la autoridad de competencia.
111. La opción que se maneja en Perú es que OSIPTEL regula la competencia en telecomunicaciones y en cualquier otro sector involucrado en la denuncia siempre que incluya una empresa que pertenezca al sector de telecomunicaciones.

112. En el Perú se presentó un caso que ilustra los problemas que acarrea la falta de claridad en relación con las funciones de la autoridad de competencia y los entes reguladores³³. La regulación de sectores en los que conviven segmentos competitivos y monopólicos, como en el caso de telecomunicaciones, representa un desafío importante para la acción del Estado. Los entes reguladores y las autoridades de defensa de la competencia tienen una enorme tarea por delante en la regulación de los sectores que aún no operan en regímenes de competencia y en aquellos donde ésta funciona parcialmente. Para estos efectos conviene citar, a manera de referencia, La ley Tipo de Defensa de la Competencia de la UNCTAD, en su versión de 2002 incluye un capítulo sobre la relación entre autoridades de competencia y entes reguladores.
113. Lo anterior trae a colación la aplicación del principio de especialización en la función pública que ilustra la forma en que una agencia de competencia debe actuar a nivel transversal y un ente regulador sólo en casos de regulación económica. Pese a lo expuesto, en la práctica OSIPTEL asume en telecomunicaciones el rol de autoridad de aplicación de la competencia.
114. El Informe sobre la Política de competencia en el Perú, destaca el escaso énfasis que las actividades de cooperación vienen realizando con relación a la necesidad de contar estudios de mercado que permitan analizar las condiciones de competencia así como la generación de indicadores de impacto de las políticas de competencia en términos de eficiencia y sobre el bienestar del consumidor.
115. En cuanto a los estudios de mercado, existe un conjunto de sectores en los que la agencia de competencia así como los organismos reguladores requieren mayor análisis y conocimiento respecto de la organización industrial del sector y los potenciales problemas de competencia que podrían generarse. Asimismo, se ha argumentado la necesidad de llevar a cabo estudios de impacto de las políticas de competencia, éstos se consideran indispensables a fin de dotar a los órganos encargados de hacer cumplir la normatividad de competencia, de una herramienta que permita medir su desempeño y el costo beneficio de sus decisiones en la economía.

³³ En el caso que involucró a Fox y Turner (empresas productoras de señales de películas), Cable Mágico (empresa de cable) y Telecable (empresa de cable), generó ciertas controversias con relación a las atribuciones de OSIPTEL e INDECOPI. En diciembre 1999 Telecable denunció ante la Comisión de Libre Competencia a Cable Mágico y las empresas emisoras de señales Fox y Turner, por la realización de prácticas anticompetitivas consistentes en el establecimiento de acuerdos exclusivos de emisión de señales. La Comisión de Libre Competencia se declaró incompetente para conocer este caso, señalando que era Osiptel el organismo competente encargado de conocer la denuncia. Esta decisión fue apelada por Telecable a la Segunda Instancia del INDECOPI. La Sala de Defensa de la Competencia del INDECOPI, resolvió que las empresas Fox y Turner no eran operadoras en el mercado de servicio de telecomunicaciones y que la Comisión debía tramitar la denuncia solo en lo concerniente a las prácticas adoptadas por las empresas Fox y Turner. En tal sentido, las prácticas que hubiere desarrollado Cable Mágico debían ser ventiladas ante Osiptel. Así, en la práctica, la separación de competencias entre INDECOPI y Osiptel originó que ambos organismos examinaran de manera separada una práctica que involucraba a empresas que estaban fuera del sector telecomunicaciones y otras que lo integraban. En octubre del 2000, acatando la resolución de la Sala mencionada, la Comisión admitió a trámite la denuncia formulada por Telecable. Osiptel, por su parte, admitió la denuncia contra Cable Mágico y sancionó a dicha empresa, obligándola a eliminar su acuerdo de exclusividad con Fox y Turner. Luego, en el año 2003, la Comisión de Libre Competencia declaró infundada la denuncia de Telecable contra Fox y Turner.

RECUADRO No. 2 : El papel de INDECOPI y los entes regulados: el caso de las telecomunicaciones en el Perú

A diferencia de otros sectores, en el sector de telecomunicaciones del Perú, OSIPTEL es el encargado de hacer cumplir las normas de competencia en concordancia con los Decretos Legislativos 701 y 702 . El primer decreto faculta a INDECOPI a hacer cumplir normas en materia de libre competencia de manera general en todos los sectores y el segundo decreto otorga a OSIPTEL facultades excepcionales para regular la competencia en el sector de telecomunicaciones. Además, la Resolución 3-2000 de OSIPTEL establece los lineamientos generales para la aplicación de las normas de libre competencia y enumera las principales prácticas que se consideraran como anticompetitivas en el sector de telecomunicaciones.

OSIPTEL:

Facultades. Mediante el decreto Supremo N° 020-98- MTC de agosto de 1998 dicta lineamientos generales y referenciales sobre la libre y leal competencia que orienten a los agentes económicos sobre criterios de interpretación y aplicación general sobre temas de competencia en el sector de telecomunicaciones. OSIPTEL tiene así la función de organismo regulador y atribuciones de agencia de competencia para su sector.

Potestades. Adopta medidas dirigidas a prevenir el desarrollo de conductas que afecten ilícitamente a los competidores perjudicando a los consumidores. Adicionalmente, puede adoptar decisiones orientadas a sancionar las conductas consideradas anticompetitivas.

Procedimiento para la promoción y preservación de la libre competencia en el mercado de las telecomunicaciones. En primer lugar, se aplica la normativa específica del sector (contenida en las disposiciones establecidas por la Ley de Telecomunicaciones Decreto Supremo N° 013-93 y en los Lineamientos de Políticas de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones N° 020-98); de manera supletoria la normativa general de libre competencia (Compuesto por el Decretos Legislativo N° 701 que dispone la eliminación de las prácticas monopólicas y restrictivas de la libre competencia, el Decreto Legislativo N° 807 de Facultades, Normas y Organización del INDECOPI). En tal sentido, si bien el punto de partida es la aplicación de la normativa particular del sector, mediante la aplicación del marco general de libre competencia se pueden corregir problemas no cubiertos por la legislación específica del sector de telecomunicaciones.

Atribuciones como órgano competente de la defensa de la competencia. En diciembre de 2000, el Congreso de la República promulgó la Ley 27336, Ley de Facultades de OSIPTEL, cuyo artículo 36 establece que OSIPTEL será competente para conocer todos aquellos casos relacionados con la aplicación de la normativa de libre competencia, en los que se encuentre involucrada una empresa de telecomunicaciones.

Fuente: PERU: Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia. Febrero de 2003

1.3.1.4. Diseminación y sensibilización de los beneficios de la ley y política de competencia

116. Una de los problemas más importantes que ha enfrentado las política de competencia en el Perú, ha sido la ausencia de una política de promoción y difusión masiva y constante que permita dar a conocer a los distintos segmentos de la población y sociedad civil en general (empresas, consumidores, academia) los beneficios de la protección de la competencia en el mercado. Dada la escasez de recursos presupuestarios con que cuenta el Estado para este tipo de actividades, resulta indispensable que este tipo de promociones se realice en alianza con organizaciones no gubernamentales o gremios que cuenten con el financiamiento necesario para garantizar la autosostenibilidad de este tipo de actividades.

CAPITULO 2. Establecimiento de necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor en Bolivia y Perú.

117. A efectos de abordar la problemática del consumidor en Bolivia y Perú, es necesario presentar el tema utilizando el contexto legal e institucional vigente en ambos países, para luego presentar las específicas necesidades resultantes de las misiones exploratorias.

2.1. Contexto legal e institucional en el área de Protección del Consumidor³⁴

Bolivia

118. Bolivia es uno de los pocos países de América Latina que carece de una legislación relativa a la protección de los derechos e intereses de los consumidores cuya aplicación se extienda de modo general a todos los actos de consumo. También, carece de instituciones públicas que tengan como objetivo exclusivo o preferente la promoción, protección y defensa de los intereses de los consumidores.

119. Al igual que en el tema de la competencia, en el tema del consumidor existen dos realidades diversas, disociadas una de la otra. Nos referimos, por un lado, al marco jurídico de protección del consumidor en los sectores regulados por el SIRESE³⁵ y, por el otro, a los sectores no regulados conformados por –los demás bienes y servicios- que carecen de una regulación aislada o sistemática tendiente a la protección de los derechos de los consumidores.

120. Por su parte, pese a la experiencia adquirida por los propios usuarios con motivo de la aplicación del modelo SIRESE en general y de las ODECO en particular, la necesidad de contar con una regulación y una institucionalidad que satisfaga los objetivos y cumpla las funciones que cumplen las Superintendencias del SIRESE en relación con los intereses de los consumidores, no se ha hecho sentir en otras actividades de consumo. Esto se atribuye a que no se ha alcanzado un grado de consenso social en torno a la necesidad de contar con leyes e instituciones que se hagan cargo del tema de protección del consumidor.

121. En efecto, existen importantes grupos de presión, como el empresariado industrial y comercial que, con matices, no percibe la utilidad y necesidad de contar con una institucionalidad que tenga a su cargo estos temas o, directamente se opone a que la protección del consumidor sea consagrada como regla general e imperativa en la actividad económica interna del país. Sin embargo, desde hace algunos años se han formulado proyectos de ley que tienen por objeto satisfacer estas carencias, sin que haya existido la fuerza o voluntad política para que ellas hayan llegado a materializarse.

122. Tal como se señaló anteriormente, se encuentra en discusión un proyecto de ley referido a la protección de la competencia y la defensa de los derechos de los consumidores. No obstante, las condiciones políticas que atraviesa el país en la que predomina cierta incertidumbre frente al modelo de desarrollo económico, constituyen una dificultad para que esta iniciativa pueda transformarse en ley en el corto plazo, a menos que se logre un consenso que solamente podrá ser logrado a través de un importante trabajo de convencimiento y difusión dentro de la sociedad boliviana por desarrollar.

123. Del Informe sobre las necesidades y prioridades en el campo de la Protección del Consumidor se desprende que las instituciones que participan en su desarrollo debieran contar con un importante respaldo y prestigio social. Sin embargo, las agrupaciones de consumidores entrevistadas durante la misión exploratoria a Bolivia expresaron su descontento frente al desempeño de las instituciones encargadas de hacer cumplir las normas de protección del consumidor en los sectores regulados. Se argumentó que dichas instituciones se inclinan a favor de las empresas reguladas.³⁶

³⁴ Véase cuadro A-3, referente a las Normas e instituciones relacionadas con la protección del Consumidor en Bolivia y Perú.

³⁵ Al respecto, es necesario indicar que debido a la escasa cultura de consumo existente en Bolivia, son pocas las iniciativas para la conformación de organizaciones de los consumidores. Pese a ello, existen otras organizaciones como las federaciones de juntas vecinales (FEJUVE) que aglutinan a los vecinos de las ciudades de Bolivia, comités cívicos y otros; que interactúan continuamente con las superintendencias sectoriales y con los vecinos, quienes son los auténticos consumidores. Comentarios enviados por la Superintendencia de Electricidad-Bolivia Véase *Supra* Capítulo I.

³⁶ Véase *Supra* Marco Conceptual "Captura regulatoria"

Perú

124. El Estado Peruano ha sido pionero dentro de los países andinos en materia de protección al consumidor mediante la creación de INDECOPI que se ha desplegado en descentralizar su ámbito de aplicación haciéndola extensiva a todos los consumidores peruanos. En efecto, INDECOPI ha desarrollado un rol promotor en apoyo del consumidor, disminuyendo la asimetría de información que enfrenta el consumidor frente a los empresarios, por medio de programas educativos, publicaciones y boletines electrónicos, los que han disminuido la brecha de información existente. Dentro de este rol promotor, su labor no se ha limitado únicamente a la resolución de las denuncias o reclamos presentadas por los consumidores contra empresas, y a la imposición de sanciones pecuniarias, sino que su labor ha logrado la aplicación de medidas correctivas ante la imposibilidad de poder brindar una indemnización a los consumidores.

2.2. Bolivia: necesidades identificadas en el área de protección del consumidor

125. De acuerdo al Informe sobre las necesidades y prioridades en el tema de Protección del Consumidor, se identificaron necesidades de tipo legal e institucional. Sintetizando, se requiere un mayor consenso respecto a la necesidad de contar con legislación de defensa de los derechos de los consumidores de aplicación general a todos los sectores. Adicionalmente, se requiere intensificar el apoyo gubernamental a las organizaciones de consumidores. Esto último se podría llevar a cabo mediante las siguientes actividades:

- Incorporación de las organizaciones de consumidores existentes en la elaboración del proyecto de ley y demás actividades sociales propuestas en esta matriz.
- Establecimiento de actividades de difusión conjuntas entre las Oficinas del Consumidor (ODECO) del SIRESE y las asociaciones de consumidores.
- Validación y fomento de la organización de los consumidores como un instrumento apto e idóneo para resguardar sus intereses.
- Eliminación de las desconfianzas recíprocas entre las autoridades y las organizaciones de consumidores.

126. A nivel institucional, se pudo apreciar que existe una carencia generalizada de profesionales y técnicos con preparación en los temas relacionados con la protección del consumidor. Adicionalmente, dada la existencia de una gran proporción de proveedores informales aunado a la existencia de una importante proporción de bienes ingresados al país mediante contrabando, es de importancia crucial la alternativa de una política sensibilizadora a nivel de la colectividad boliviana en cuanto a los mecanismos de protección de los derechos de los consumidores, incrementando las campañas de difusión y fomentando la participación del sector empresarial. Todo ello se deberá hacer con la finalidad de establecer de una cultura favorable a los derechos de los consumidores y usuarios, que integre instituciones públicas y privadas, así como políticas, sociales y académicas.

2.2.1. Diseminación y sensibilización de la cultura de protección del consumidor

127. De la misión exploratoria en Bolivia se pudo apreciar que si bien las actividades de consumo son poco proclives de ser extendidas más allá de los servicios básicos (precisamente porque el contrabando y la informalidad comercial están claramente extendidos en el país), del mismo Informe Nacional boliviano, se concluyó que el comercio ilegal ofrece condiciones de mercadeo y garantía similares a las que está en capacidad de ofrecer el comercio formal en el marco de un sistema de defensa del consumidor de aplicación general a toda la actividad de consumo.³⁷ Sin perjuicio de lo anterior, la informalidad en cualquiera de sus manifestaciones trae consigo una serie de riesgos para los consumidores que no pueden ser protegidos frente a la vulneración de sus derechos consagrados por una eventual legislación general.

³⁷ En efecto, los grados de resguardo que ofrece la actividad comercial lícita y formal son siempre mayores que aquellos que ofrece circunstancialmente el comercio ilegal, atendido que el primero confiere "derechos" a los consumidores, mientras el segundo otorga "regalías" o "dádivas" que bien puede dejar de conceder a voluntad. La diferencia no es menor y, por lo mismo, no es extraño que el consumo ilegal en el marco de los servicios del SIRESE no sea la norma general ni sea la condición por la que se inclinan los usuarios.

128. En otro orden de ideas, resulta llamativo que el proyecto de Ley³⁸ no goce de aceptación de parte de los empresarios como herramienta para enfrentar el comercio ilegal. Probablemente sea necesario demostrar que la ley puede contribuir a que los actuales grados de informalidad den paso a mayores grados de formalización de la economía boliviana una vez que queden demostradas sus ventajas.
129. Asimismo, si bien es comprensible el interés de abordar en un mismo proyecto de ley los temas de la competencia y la protección de los derechos de los consumidores³⁹, deben resaltarse los inconvenientes que ello acarrea. En efecto, los objetivos de una política de la competencia pueden diferir de los de la protección del consumidor. Mientras la protección de los derechos de los consumidores es común en los distintos modelos económicos, la preservación y el fomento de la competencia están asociados a concepciones liberales de la economía. Por ello, mientras más intervencionista sea la orientación del modelo económico que se adopte, es más probable que la valoración del mercado y la competencia se minimicen.
130. El Informe mencionado establece claramente la necesidad y conveniencia de contar con una legislación y una institucionalidad que proteja los legítimos intereses y los derechos de los consumidores lo que deberá *internalizarse en la sociedad boliviana*. Para ello se propone que las autoridades políticas y, en particular, los poderes Ejecutivo⁴⁰ y Legislativo⁴¹ se convenzan de que es necesario impulsar una legislación sobre esta materia. Sin duda alguna, convendría que la Fase II del Proyecto UNCTAD/SECO incluya actividades que permitan dar apoyo a los países en cuanto al cabildeo ante instituciones enmarcadas en el área legislativa y judicial.
131. Asimismo, resulta necesario que la sociedad en su conjunto y los grupos representativos de ella converjan en la voluntad de crear condiciones para una cultura del consumo. Una legislación de protección al consumidor puede ser impuesta verticalmente desde los poderes colegisladores, siempre que entre ellos exista consenso respecto de la necesidad y contenido de una legislación. Sin embargo, la existencia de dicha legislación no es condición suficiente para considerar que en el país predomine una cultura de protección a los derechos de los consumidores. La existencia de una legislación adecuada es una necesidad imperante pues sin ella es casi imposible dar inicio a la creación de un hábito social que favorezca los derechos de los consumidores.
132. No obstante lo expuesto, se estima que, tan pronto las condiciones políticas y sociales lo hagan posible, convendría volver a estudiar las propuestas que sirvieron de fundamento al proyecto de ley. En tales circunstancias, se evaluará la factibilidad de dictar una norma de competencia y consumidor en un solo proyecto normativo.

2.2.2. Fortalecimiento de la regulación y la institucionalizad: respondiendo eficazmente las necesidades de los consumidores

133. De acuerdo con lo que se pudo constatar durante la misión exploratoria se desprenden una serie de debilidades que presenta la regulación sectorial. Entre ellas se destaca la Inexistencia o insuficiencia normativa, así como también en cuanto al desconocimiento por parte de los usuarios de sus derechos y obligaciones. Un asunto de especial preocupación, ha sido la forma que las organizaciones de consumidores desconfía del sistema SIRESE en general y de las ODECO en particular, por cuestionar su verdadera fidelidad a los intereses de los usuarios trayendo consigo, en algunos casos, una desacreditación del ente regulador.

³⁸ Véase LORENZINI, Juan Pablo. BOLIVIA, Informe sobre las Necesidades y Prioridades en el área de Protección del Consumidor. Febrero 2004.

³⁹ A fin de facilitar la viabilidad legislativa del tema de la competencia, cuya importancia suele ser más difícil de explicar y asimilar para el Congreso, respecto de la cotidianeidad y predisposición que se suele suponer a la protección de los consumidores.

⁴⁰ Respecto del Ejecutivo, la existencia de un proyecto de ley que está siendo sometido a debate parece demostrar un interés en el tema, aunque puedan hacerse fundadas críticas a su contenido y a su vinculación con esfuerzos anteriores más exhaustivos que el actual.

⁴¹ Respecto del Poder Legislativo, en cambio, ciertas razones de orden interno generan dudas de la factibilidad de una iniciativa de ley en materia de protección al consumidor.

2.2.3. Establecimiento de lineamientos generales en el tratamiento de las prácticas de competencia desleal que afectan los intereses del consumidor.

134. La competencia desleal no está tratada de modo general en la legislación e institucionalidad pública boliviana. Por el contrario, sólo la regulación sectorial del SIRESE contempla disposiciones relativas a la materia.
135. Esta carencia es difícil de entender, teniendo en cuenta que existen diversos proyectos de ley, a los que nos hemos referido anteriormente, que tratan esta materia de manera específica y más o menos satisfactoria. En efecto, el proyecto de Ley de Competencia dedica su artículo 12 a la regulación de la competencia desleal enunciando los ilícitos que la constituyen. El Código ordenador del Mercado, por su parte, es mucho más explícito, al dedicar el Título II, del Libro II, a la competencia desleal, en un total de 11 artículos (artículos 35 a 45). En ellos, se conceptualiza de modo general la competencia desleal y se regulan, en particular, los actos de confusión, de engaño, de denigración, de comparación y de imitación, la violación de información no divulgada, la inducción a incumplimientos comerciales y el incumplimiento de normas.

2.2.4. Necesidad de fortalecer las asociaciones de consumidores.

136. Las organizaciones de consumidores entrevistadas durante la misión exploratoria realizada en Bolivia coincidieron en que el tratamiento de los derechos del consumidor ha quedado rezagado y no se ha enmarcado dentro del proceso modernizador de la economía, siendo Bolivia en la actualidad uno de los pocos países en Latinoamérica que no cuenta con una legislación referente a protección del consumidor. Sin embargo, contar con una buena legislación no garantiza que los derechos de los consumidores sean respetados, a no ser que éstos se hagan prevalecer a diario y en cada decisión.(*el subrayado es nuestro*) Al respecto el tema de la educación comunitaria resulta vital y, según sostienen organizaciones de consumidores como CODEDCO, hay poco interés en los gobernantes bolivianos y en las agencias de cooperación internacional, para que se desplieguen ciertas acciones destinadas a favorecer una conciencia crítica.
137. En general, las organizaciones de consumidores reclaman su interés y necesidad de ser representados y participar para asegurar que las políticas sociales y de protección a los consumidores sean integradas adecuadamente a las políticas públicas y comerciales a nivel nacional e internacional. En tal sentido, no consideran suficientes los espacios de participación que ofrecen la ODECO y la regulación sectorial ya que, en su opinión, parecieran identificarse con los intereses de la industria mas que con los intereses de los consumidores.
138. Por otra parte, es común encontrar una escasez de recursos humanos calificados en temas de gestión y protección de los consumidores en el caso de las organizaciones de consumidores. Otros factores que vale la pena destacar son, la ausencia de medios e infraestructura necesaria para llevar a cabo un proceso adecuado lo cual impide que se desarrollen mecanismos de información y educación del consumidor que constituyan un instrumento de control social cotidiano. También se destaca, la insuficiencia, obsolescencia o falta de estructuras y tecnología para el análisis de productos que ingresan al país, lo que dificulta la alternativa de medidas de precaución oportunas, convirtiéndose en una traba al momento de cuestionar la calidad, seguridad e inocuidad de productos y servicios comercializados en Bolivia.
139. Preocupa a los consumidores que los servicios no regulados presentan muchos más problemas en cuanto a la protección del consumidor que los servicios regulados. Ello se atribuye a la ausencia de mecanismos de reclamo en los servicios como salud, educación, servicios especializados y otros que generan un ambiente de insatisfacción, desilusión y conformismo por parte de los usuarios.

2.3. Perú: necesidades identificadas en el área de protección del consumidor⁴²

140. De acuerdo con Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor en el caso de Perú, INDECOPI requiere introducir una serie de mejoras que le permitan avanzar hacia un modelo capaz de reforzar las capacidades adquiridas con el fin de alcanzar los estándares de países más avanzados en la materia.

141. Si bien es cierto que dentro del contexto latinoamericano INDECOPI se cuenta entre las instituciones con mayor desarrollo, ello no lo exime de tener que mejorar algunas de sus funciones y el mandato que debe cumplir. A continuación se destacan las necesidades que han sido identificadas. Las mismas se resumen en (i) la necesidad de una visión común del Estado peruano en materia de protección al consumidor lo cual implica una cultura de protección del consumidor, a nivel de INDECOPI y de otros organismos públicos como las agencias reguladoras; (ii) la unificación de la normatividad en materia de protección del consumidor que se aplique en forma transversal a todos los sectores sean éstos regulados o no; (iii) la revisión del presupuesto de INDECOPI, y la recuperación del aporte que el presupuesto general de la nación destinaba al Instituto, para que pueda cumplir cabalmente su misión y (iv) los mecanismos y recursos para dotar a las asociaciones de consumidores de recursos, con el fin de asegurarles un adecuado balance con el poder de los empresarios

2.3.1. Fortalecimiento de la regulación y la institucionalidad existente y su efectividad en responder a las preocupaciones de los consumidores

142. La ley peruana de defensa del consumidor es una de las leyes mejor estructuradas de América Latina, ya que tiene la gran virtud de tratar en forma bastante apropiada y amplia los distintos temas. Las sucesivas modificaciones y adiciones permitieron que se completaran algunos conceptos e institutos ausentes en la ley original. No obstante, presenta algunas omisiones y lagunas entre las cuales se puede mencionar, en primer lugar, el vacío legal en cuanto a la irrenunciabilidad de los derechos del consumidor. En segundo lugar, la ley debe establecer mecanismos de coordinación con otras normas de similar jerarquía. En tercer lugar, la inexistencia de un marco legal relativo a las asociaciones de consumidores ha traído como consecuencia la inexistencia de reglas claras respecto al acceso a la justicia de parte de los consumidores, y sólo permite que las asociaciones de consumidores u otros grupos relacionados de la sociedad civil puedan ejercer acciones colectivas en defensa de los derechos de los consumidores, previa delegación del INDECOPI.

2.3.2. Hacia el mejoramiento de la labor de INDECOPI en la promoción de la cultura de protección del consumidor.

143. Quizá podría sostenerse que en INDECOPI no hay simetría entre la defensa de la competencia y la protección del consumidor. Ello se hace evidente a partir de la influencia de INDECOPI en la protección del consumidor ya que se ha podido apreciar que hay una relativa pérdida de legitimidad de la labor de INDECOPI.

144. Algunas de las necesidades identificadas tienen relación con la actual coyuntura que atraviesa internamente INDECOPI Otras guardan relación con temas de reforzamiento de capacidades a pesar de que INDECOPI despliega esfuerzos en este sentido⁴³.

2.3.3. Necesidades de las asociaciones de consumidores

145. Las organizaciones de consumidores deben cumplir con dos requisitos fundamentales para su existencia y credibilidad: ser independientes del poder económico y del poder político. En ese sentido la mayoría de las asociaciones existentes en Perú cuentan con recursos escasos dependientes de la cooperación y de su membresía. La realidad es que la mayoría comienza con funcionarios voluntarios que muy pocas veces pasan a ser rentados y deben acudir a estudiantes

⁴² Véase Collado, Claudia. PERU. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor. 24 Noviembre de 2003.

⁴³ *Loc.cit.*

interesados en hacer pasantías para poder contar con los recursos humanos necesarios para llevar a adelante su labor.

146. Lo anterior demuestra una vez más la necesidad imperiosa de una cooperación internacional reforzada que puede contribuir al fortalecimiento institucional de dichas instituciones.

CAPITULO 3: La cooperación en materia de Política de Competencia y Protección del Consumidor y las necesidades de Bolivia y Perú

147. Al igual que otros países latinoamericanos, Bolivia y Perú han realizado esfuerzos para fortalecer la cooperación en los temas a los que se refiere el presente Informe, con otros países de nivel de desarrollo similar así como también con industrializados.
148. En materia de política de competencia, destaca la recibida de parte de la Comunidad Andina de Naciones con el apoyo de la Unión Europea. Dicha cooperación comprende el Proyecto Competencia para la armonización de las reglas de libre competencia en la Región Andina. Los objetivos planteados en el mismo son definir e implementar un marco legislativo, administrativo y judicial armonizado a nivel de la región andina y apoyar a las instituciones nacionales y regionales de los países miembros encargadas de velar por el respeto de las normas de libre competencia. Cabe destacar que en la región andina existen dos países, Bolivia y Ecuador, que todavía no cuentan con una ley de competencia.
149. Asimismo, tanto Bolivia como Perú participan en las negociaciones del Capítulo de Competencia del proyecto de la Asociación de Libre Comercio de las Américas, actualmente en discusión.
150. El cuadro No.2 incluye la cooperación internacional recibida por Bolivia y Perú tanto en el área de competencia como en la de protección del consumidor. Debe destacarse que la cooperación está centrada en el primer tema.
151. Además de la cooperación internacional, estos países y principalmente Perú, reciben cooperación en el área de protección del consumidor a nivel local. Dicha cooperación ha sido promovida por INDECOPI y consiste, entre otras, en la celebración de convenios interinstitucionales.

3.1. Alcance de la cooperación en materia de políticas de competencia.

Bolivia

152. En el caso de Bolivia, SIRESE participa en el Programa de ajuste para la Reforma Regulatoria, financiado por el Banco Mundial. En el marco de este programa, el gobierno boliviano ha realizado, entre otras actividades, la promulgación de normas para promover la competencia en los sectores de telecomunicaciones y energía. Ello ha involucrado la participación de SIRESE. También el Banco Mundial aportó recursos para la elaboración de un proyecto de Ley de Competencia (2000) que finalmente no fue aprobado por el Congreso boliviano.
153. Por su parte, con el apoyo de la UE-CAN, se elaboró un nuevo proyecto de Ley de Competencia que actualmente es discutido a nivel congresal.
154. Bolivia es también beneficiario de una cooperación con una amplitud macro contenida en el programa Global UNCTAD/PNUD 'Mundialización, Liberalización y Desarrollo Humano Sostenible' cuyos postulados la eficiencia social, la energía y la competitividad.

Perú

155. Actualmente Perú negocia un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, que eventualmente incluiría un capítulo de libre competencia al igual que en el caso de Chile.
156. Perú recibe cooperación técnica en el marco del Proyecto Competencia de la UE-CAN. Mas específicamente los objetivos y actividades previstas en ese proyecto son las siguientes:⁴⁴

⁴⁴ Para mayor información véase PERU. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia. 16 de febrero de 2004. Varios Autores

- Mejoramiento del marco legislativo y administrativo subregional y nacional, cuyo objetivo es propiciar la alternativa de normas comunitarias y nacionales coherentes sobre acuerdos y demás prácticas restrictivas y orientaciones en los temas de fusiones y ayudas estatales. Esto se resume en la modificación o elaboración de leyes nacionales y reglamentos en materia de libre competencia y la alternativa de una norma comunitaria en materia de competencia que sustituya a la Decisión 285.

- Apoyo a las instituciones subregionales y nacionales responsables de la legislación de la legislación de competencia y del control de su aplicación, cuyo objeto es lograr que las instituciones subregionales y nacionales designadas para la aplicación de las normas comunitarias y nacionales respectivas sean competentes.

- Promoción de la cultura de la competencia en el territorio de la CAN. Para esto se ha estipulado la creación de foros de discusión y análisis de las normas andinas en la materia y propiciar la formación de especialistas y la realización de investigaciones en el tema.

- Elaboración y publicación de estudios sobre temas de competencia en la región.

3.2. Algunas referencias sobre la cooperación en el tema de Protección del Consumidor.

Bolivia

157. La cooperación en el campo de la protección del consumidor se concentra en la discusión de un préstamo sectorial del BID cuyo objetivo es estimular la productividad en Bolivia, en el que se incluyen algunos aspectos que inciden en la protección de los derechos de los consumidores. Adicionalmente, se han percibido donaciones para apoyar la labor de ODEDCO y CODEDCO en sus funciones de apoyo al consumidor.

158. Todo lo anterior tiene parte de su fundamento en la estrecha relación de CODEDCO con diversas organizaciones internacionales que le prestan apoyo técnico y económico. Entre ellas merece especial mención Consumers Internacional.⁴⁵

Perú

159. INDECOPI ha suscripto convenios de cooperación con diferentes entidades, organizaciones y organismos locales, con el objeto de realizar tareas conjuntas relacionadas con la protección del consumidor. (Cámara de Comercio de Lima, ASPEC). Con relación a los convenios a nivel internacional, podemos señalar el convenio con la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor de Panamá (CLICAC), para el intercambio de información y cooperación. (Véase Cuadro No. 2)

⁴⁵ Véase LORENZINI, Juan Pablo. Bolivia. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor. 17 de enero de 2004.

CUADRO No. 2: Asistencia técnica en el área de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor recibida Bolivia y Perú

Países	Fuente(s) de asistencia (período que fue recibida)	Principal área de intervención. Principales logros
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> - Banco Mundial, Unidad Ejecutora del Proyecto de Asistencia Técnica para la Reforma Regulatoria y Privatización del Ministerio de Hacienda, 2000 - UE/CAN, Proyecto COMPETENCIA, 2003 - 2004 	<ul style="list-style-type: none"> - La propuesta de financiamiento dirigida al Banco Mundial tenía como finalidad la elaboración del Proyecto de Ley de la Competencia, el mismo fue remitido al Honorable Congreso Nacional. Sin embargo no resultó aprobado. - Las actividades del Proyecto (aún en ejecución), se centran en el desarrollo de la Legislación Nacional sobre Defensa de la Competencia y del Consumidor mediante actividades de reflexión y estudio. La última versión del Proyecto de Ley de Defensa de la Competencia y del Consumidor, deberá ser enviada al Honorable Congreso Nacional para su aprobación.
Perú	<ul style="list-style-type: none"> - USAID-FTC-DOJ Oct.2001-Ago.2002 - UE- CAN 2002-2005 - CAN-USAID 2004 	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha organizado, en forma conjunta con la CAN y los países miembros de la CAN, talleres en los cuales han participado funcionarios del INDECOPI con el financiamiento de los organizadores. De esta manera, se ha podido intercambiar experiencias e información con otras entidades de competencia de la región andina y de Estados Unidos. Los programas de entrenamiento organizados por las instituciones mencionadas a la fecha son: <ul style="list-style-type: none"> - "Técnicas de Investigación en Abuso de Poder Dominante", del 29 de octubre al 02 de noviembre de 2001, en la ciudad de Buenos Aires, Argentina. - "Políticas de Competencia en Industrias de Infraestructura" del 18 al 21 de febrero de 2002, en la ciudad de Caracas, Venezuela. - "Carteles y acuerdos anticompetitivos" del 10 al 14 de junio de 2002, en la ciudad de Lima, Perú. - "Reforzando la Capacidad Institucional de las Agencias de Competencia", del 23 al 25 de julio 2002, en la ciudad de Bogotá, Colombia. - "Conducir Métodos Efectivos de Investigaciones de Fusiones", del 12 al 16 de agosto de 2002, en la ciudad de Lima, Perú. - El Proyecto Competencia, "Armonización de las Reglas de Competencia en la Región Andina" tiene como objetivo contribuir a consolidar el Mercado Común Andino, dotándolo de instrumentos normativos y administrativos modernos y eficientes, reforzando así su capacidad de proyección internacional y facilitando los intercambios intra y extra regionales. Entre las actividades desarrolladas se encuentran: <ul style="list-style-type: none"> - Del 21 al 24 de julio de 2003 se llevó a cabo en Lima el "Seminario Subregional sobre Abuso de Posición de Dominio". Se capacitó a 14 funcionarios del INDECOPI provenientes de la Comisión de Libre Competencia, la Sala de Defensa de la Competencia y la Gerencia de Estudios Económicos. - En el mes de agosto, el Sr. Michael Krakowski realizó una consultoría referente al ambiente institucional de las autoridades de competencia de la subregión andina. - En el mes de octubre de 2003, se llevó a cabo en Bogotá Colombia el "Seminario Subregional sobre Cáteles", participaron tres funcionarios del INDECOPI. - Del 23 al 26 de marzo de 2004 se realizará en la ciudad de Bogotá, Colombia el "Seminario Subregional sobre Fusiones", asistirán 2 funcionarios del INDECOPI. - En el marco del Convenio CAN-USAID (Competencia) se ha participado en el siguiente seminario: <ul style="list-style-type: none"> - Seminario - Taller sobre "Detección de Acuerdos Competitivos", los días 01 al 05 de marzo de 2004, en la ciudad de Quito-Ecuador. Asistieron 3 funcionarios del INDECOPI.

CUADRO No. 2: Asistencia técnica en el área de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor recibida Bolivia y Perú

Países	Fuente(s) de asistencia (período que fue recibida)	Principal área de intervención. Principales logros
Perú	- UNCTAD 2003	<p>- En el mes de febrero de 2003, Reunión de Revisión de la Ley Tipo de Defensa de la Competencia y Reunión del Grupo de Trabajo sobre la Interacción sobre Comercio y Política de Competencia de la OMC, que se llevó a cabo en Ginebra, Suiza y fue organizado por la UNCTAD y la OMC. La participación de un funcionario del INDECOPI fue financiada por la UNCTAD.</p> <p>- En el mes de abril de 2003, Reunión Regional para América Latina y el Caribe sobre la Política de Competencia en la Agenda Post Doha de la OMC, que se llevó a cabo en Sao Paulo, Brasil, organizada por la UNCTAD, el Consejo Administrativo para la Defensa Económica (CADE) y la Fundación Getulio Vargas. La participación de un funcionario del INDECOPI fue financiada por la UNCTAD.</p> <p>- En el mes de julio de 2003, Reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Competencia, Quinto Período de Sesiones, que se llevó a cabo en Ginebra, Suiza, organizado por la UNCTAD. La participación de un funcionario del INDECOPI fue financiada por la UNCTAD.</p>
	- ICN 2003	<p>- En el mes de junio de 2003, Primera Reunión Anual del Foro Iberoamericano de Competencia y Conferencia Anual del International Competition Network (ICN), que se llevó a cabo en Mérida, México, organizada por el Foro Iberoamericano de Competencia y el ICN. La participación de un funcionario del INDECOPI fue financiada por el ICN.</p>
	- BID-INTAL 2003	<p>- En el mes de junio de 2003, Seminario Regional sobre Políticas de Competencia, Desarrollo Económico y el Sistema Multilateral: El Mandato Doha y sus perspectivas, que se llevó a cabo en Buenos Aires, Argentina, organizado por la OMC y el BID-INTAL. La participación de dos funcionarios del INDECOPI fue financiada por el BID-INTAL.</p>
	- APEC 2003	<p>- En el mes de agosto de 2003, Program on Competition Policy for APEC Member Economies, llevado a cabo en Hanoi, Vietnam, organizado por APEC. La participación de un funcionario del INDECOPI fue financiada por APEC.</p>
		<p>- En el mes de octubre de 2003, Cuarto Taller APEC-OECD: Iniciativa de Cooperación en Reforma Regulatoria, que se llevó a cabo en Vancouver, Canadá, organizado por APEC y OECD. La participación de un funcionario del INDECOPI fue financiada por APEC.</p> <p>- En el mes de diciembre de 2003, Quinto Taller APEC-OECD: Iniciativa de Cooperación en Reforma Regulatoria, que se llevó a cabo en París Francia, organizado por APEC y OECD. La participación de dos funcionarios del INDECOPI fue financiada por APEC.</p>
	- APEC 2004	<p>- Del 1 al 3 de marzo de 2004, se llevó a cabo el "3rd APEC Training Program on Competition Policy and Law" en la ciudad de Kuala Lumpur, Malasia, organizado por APEC. La participación de 1 funcionario del INDECOPI fue financiada por APEC.</p>
	- USAID-FTC Junio de 2003	<p>- Seminario "Consumer Protection: Institutions, Analysis and Implementation", organizado por el FTC y el INDECOPI, con el financiamiento de USAID. Se llevó a cabo del 18 al 20 de junio en la sede del INDECOPI, con la participación de países de América Latina y se contó con 3 expositores del FTC.</p>
	- Consumers International Junio de 2003	<p>- Participación en el "Segundo Foro de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor", organizado por el Servicio Nacional del Consumidor de Chile - SERNAC, la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor de Panamá - CLICAC y Consumers International, del 11 al 13 de junio de 2003. El Presidente de la Comisión de Protección al Consumidor participó en el mencionado Foro, con el financiamiento de Consumers International.</p> <p>Fuente: elaboración propia en base a fuentes de información primarias</p>

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

Referencias

Fuentes Primarias:

- En Políticas de la Competencia:

BOLIVIA. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia. 9 de marzo de 2004. Varios Autores

PERU. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Competencia. 16 de febrero de 2004. Varios Autores.

- En Protección del Consumidor:

LORENZINI, Juan Pablo. Bolivia. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor. 17 de enero de 2004.

COLLADO, Claudia. PERU. Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Protección del Consumidor. 24 Noviembre de 2003.

Otras fuentes

Audretsch et al. (2001). Audretsch, D. B., Baumol, W. J. and Burke, A. E., "Competencia policy in dynamic markets," International Journal of Industrial Organization, Vol. 19, 613-634. 2001.

Conjunto de principios y normas equitativas convenidas multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas. NACIONES UNIDAS. Ginebra, 2000

Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas encargada de examinar todos los aspectos del conjunto de principios y normas equitativas convenidas multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas (Ginebra, septiembre de 2000)

Edwards, Julian. (2003). "The Implementation of the UN Guidelines For Consumer Protection." February.

Fuente, C. (2001) "Competencia Policy in Latin America", Inter-American Development Bank

Grupo de trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Competencia. OMC WGTCP/W/173. Julio de 2001.

Krakowski, M. (2001), "Política de Competencia en Latinoamérica: una primera apreciación", Proyecto MIFIC/GTZ, Managua.

Naciones Unidas (1999). Directrices sobre la Protección del Consumidor. <http://www.uneptie.org/pc/sustain/guidelines/un-guidelines.htm>

Ley Modelo de Competencia de la UNCTAD (versión revisada) Nuevo capítulo sobre la relación entre autoridades de competencia y entes regulatorios incluyendo reguladores sectoriales. Geneva, 2003.

Porter, Michael. (1990). The Competitive Advantage of Nations. Free Press.

Posner (1978). Posner, R. Antitrust Law: An Economic Perspective. University of Chicago Press. 1978.

Posner (2001). Posner, R. Antitrust in the New Economy. Antitrust Law Journal. 2001.

Preparativos para la UNCTAD XI. Comunicación del Secretario General de la UNCTAD. TD(XI)/PC/1. 6 de agosto de 2003

UNCTAD (2002). Recent Important Competencia Cases in Developing Countries. Document number TB/D/COM.2/CLP/26. 18 April 2002.

Whish, R. (2001) "Competencia Law", Butterworths

World Bank-OECD (1997). World Bank and OECD. A Framework for the Design and Implementation of Competencia Law and Policy. Paris. 1997.

WTO (2003). World Trade Organization. "Study on Issues Relating To A Possible Multilateral Framework on Competencia Policy." WT/WGTCP/W/228. 19 May 2003.

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser
utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

A N E X O S

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

Cuadro No. A- 1: ⁴⁶ La yuxtaposición entre agencias de competencia⁴⁷ y reguladores sectoriales: alternativas		
Alternativas	Ventajas	Desventajas
<p>Alternativa No. 1: Exceptuar los sectores regulados de la defensa de la competencia</p>	<p>1. Elimina la incertidumbre que genera la existencia de una doble instancia</p> <p>2. La escasez de recursos de la agencia de competencia puede dedicarse al control de los sectores no regulados</p>	<p>1. Dificultades para que el regulador sectorial trate con eficiencia las practicas anticompetitivas</p> <p>2. Falta de uniformidad de criterios por parte de los diferentes reguladores sectoriales que ven el tema Competencia.</p>
<p>Alternativa No. 2: Subordinar las decisiones de la agencia de competencia en relación con el sector regulado al regulador sectorial correspondiente.</p>	<p>Permite aliviar de carga laboral, sin sobrepasar el mandato del regulador sectorial.</p>	<p>1. Puede resultar en una práctica anticompetitiva impune, especialmente si el regulador no cuenta con un mandato para tratar dichas prácticas, si el regulador no presenta personal calificado para evaluar los argumentos de la agencia de competencia, o si la propia agencia ha sido objeto de 'capturas' por parte de las empresas que debería supervisar.</p> <p>2. La agencia de competencia y también el regulador correspondiente dedican recursos escasos para la investigación en el sector en cuestión. Puede haber una duplicación de esfuerzos.</p> <p>3. Puede acarrear altos costos burocráticos propios de este proceso de consultas</p>
<p>Alternativa No. 3: Subordinar las decisiones del regulador sectorial a la agencia de competencia</p>	<p>Otorga primacía para tratar las practicas anticompetitivas en forma</p>	<p>1. Puede resultar que a los objetivos sociales y de desarrollo se le reste menos importancia. Además, bajo esta Alternativa, no es claro si los oficiales de competencia van a poder cumplir objetivos relacionados con la eficiencia económica.</p> <p>2. La agencia de Competencia no cuenta con la experiencia ni los recursos para las investigaciones en los sectores de relevancia así como también su regulador.</p> <p>3. Riesgo de duplicidad.</p>
<p>Alternativa No. 4:</p>	<p>1. Esta Alternativa puede reducir la incertidumbre regulatoria (comparada con las opciones Nb. 2 y 3), ya que las empresas saben</p>	<p>1. La división de tareas no será tan fácil como parece. Algunas prácticas corporativas si bien pueden reforzar la eficiencia, eventualmente pueden</p>

⁴⁷ For the purpose of this table it is assumed that a single state body has been set up to implement the nation's competition law. With multiple state bodies enforcing the competition law, the number of options increases further. Implicit in the text of this table is the assumption that the competition law is directed towards the behaviour of private (non-state) enterprises only.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

Cuadro No. A- 1: ⁴⁶ La yuxtaposición entre agencias de competencia⁴⁷ y reguladores sectoriales: alternativas		
Alternativas	Ventajas	Desventajas
Hacer que la investigación y acción contra una conducta anticompetitiva en determinado sector sea de responsabilidad única de una agencia de competencia y permitir que el regulador actúe en otros aspectos de la conducta de las empresas o, en todo caso, que formule los parámetros de tales conductas.	que solamente una agencia investigará y sancionará cada tipo de conducta.	colisionar con otros objetivos de los reguladores sectoriales. Por tanto, esta Alternativa no reconcilia ningún conflicto entre los objetivos del derecho de la competencia y la regulación sectorial. 2. La efectividad de la agencia de competencia puede verse menguada por instrucciones provenientes de los reguladores sectoriales, en el caso por ejemplo de instrucciones que fijen precios, determinen producción, etc. (o excepciones otorgadas por una agencia/ente sectorial que permita a las empresas realizar ciertas prácticas anticompetitivas) 3. Existe la posibilidad de realizar investigaciones simultáneas y acciones por diferentes agencias, lo cual adiciona trabas e incertidumbre que las empresas eventualmente enfrentan.
Alternativa No. 5: Es la Alternativa No. 4 (agencia única) aunado a que tenga el derecho a ser consultada y comentada en cuanto a las decisiones realizadas por los reguladores sectoriales ante los actos de estos últimos.	1. Significa que la autoridad de competencia detenta tal poder que, sutilmente o no, puede alterar las estructuras de equilibrio de poder, lo cual tiene cierta repercusión en las designaciones de autoridades por parte del poder ejecutivo. 2. La agencia de competencia podría entorpecer la labor de aquellos reguladores bajo presión de sus empresas por razones de la llamada "captura regulatoria"	1. El hecho de que se le dé prerrogativas a la agencia de competencia no significa que el regulador sectorial conozca los problemas que aquejan a la agencia de competencia. Además, esta Alternativa no otorga ningún medio para reconciliar los posibles conflictos que puedan surgir entre una agencia de competencia y un regulador. 2. Las desventajas 2 y 3 de la Alternativa 4 se aplican en este punto.
Alternativa No. 6: Decisiones y/o resoluciones de la agencia de competencia o del regulador sectorial necesitan ser aprobadas por la otra.	1. En principio, esta Alternativa asegura que ambas prácticas anticompetitivas y los objetivos de los reguladores sectoriales están siendo tomados en cuenta. En tal situación, el regulador sectorial y la agencia de competencia puedan establecer mecanismos de cooperación de carácter formal y buscar medios para cumplir sus objetivos de regulación estatal minimizando la distorsión a la competencia. 2. Puede prevenir que el regulador sectorial se exponga al fenómeno de "captura regulatoria" al momento de tratar y sancionar las prácticas anticompetitivas.	1. En la práctica, esta Alternativa es una forma de 'atornillar' el status quo de las agencias. Cambios en política pública pueden convertirse en cuestiones muy difíciles de llevar a cabo. 2. Salvo que un mecanismo transparente para la cooperación interagencia fuera establecido, las empresas pueden enfrentar una incertidumbre de considerable dimensión.
Alternativa No. 7: Es la Alternativa No. 6 más una provisión en donde se estipule que cualquier disputa entre un regulador sectorial y una agencia de competencia sea resuelto por el Gobierno (referido a los Ministerios o el Gabinete en su conjunto)	1. Permite un mecanismo para resolver los problemas que surgen en la Alternativa 6.	1. No hay garantía que el gobierno se interese y esté en capacidad de resolver el conflicto. 2. No hay garantía de que la resolución respete los principios contenidos en la ley de competencia o regulatoria. Por ejemplo, si la última decisión se deja en manos de unos hacedores de política que carecen de imparcialidad, no se logrará el control eficiente de las prácticas anticompetitivas. 3. . La provisión propuesta otorgaría a cada agencia una alternativa para

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

Cuadro No. A- 1: ⁴⁶ La yuxtaposición entre agencias de competencia⁴⁷ y reguladores sectoriales: alternativas		
Alternativas	Ventajas	Desventajas
		resolver sus diferencias con la otra. En efecto, la provisión otorga a cada agencia menos incentivos para buscar una solución a sus propios problemas sin comprometer los objetivos del otro..
<p>Alternativa No. 8: Hacer que el ente responsable de un determinado sector se acoja a las decisiones de la agencia de competencia.</p>	<p>1. Reduce el número de entes que apliquen la ley para enfrentar las prácticas anticompetitivas. 2. 'La posibilidad de que se dé el fenómeno de "captura" de una agencia de competencia que actúa en forma transversal en todos los sectores, resultaría poco probable. 3. Ahorro en cuanto a los costos fijos que incurrirían las diversas agencias sectoriales y/o de competencia en la aplicación de la ley.</p>	<p>1. No hay garantía que los reguladores sectoriales que hayan sido absorbidos por la autoridad de competencia tengan un pensamiento pro-competitivo o las capacidades necesarias para analizar las prácticas anticompetitivas en los mercados. Por el contrario, los funcionarios de una agencia de competencia deberán liderar los principios rectores de un derecho regulatorio. Puede surgir un problema potencial de sobrecarga laboral 2. Aumento de costos debido a la transición a la nueva organización institucional. 3. Esta Alternativa no especifica los medios por los cuales una agencia de competencia podría aceptar compensaciones entre los objetivos de la eficiencia económica y los inherentes de la regulación económica</p>

Fuente: Simón Evenett. Aporte a la discusión de la interrelación entre agencias de competencia y reguladores sectoriales

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

Cuadro N° A-2. Bolivia: Prácticas Anticompetitivas en los Sectores Regulados por el SIRESE

Número de Resolución	Tema	Denuncia o investigación
RA 351/2001	Acuerdos anticompetitivos y prácticas abusivas	Resuelve declarar probado el cargo de infracción a los artículos 16 y 17 de la Ley SIRESE (acuerdos anticompetitivos y prácticas abusivas respectivamente) formulados dentro del procedimiento administrativa de investigación a denuncia seguido contra la Empresa Petrolera Andina, la Empresa Petrolera Chaco y Maxus Bolivia Inc.
RA 352/2001	Práctica abusiva	Existiendo capacidad disponible no contratada en la Planta de Compresión de Río Grande, se instruye a la concesionaria la Empresa Petrolera Andina el cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 37 de la Ley de Hidrocarburos, concordante con el Artículo 36 del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, relativos al principio de libre acceso, debiendo dicha empresa negociar con la empresa BG Bolivia Corporation.
RA 523/2001	Prácticas abusivas	Resuelve declarar probada la investigación de oficio respecto del cargo a la Compañía Logística Boliviana de Hidrocarburos por infracción al artículo 17 de la Ley SIRESE (prácticas abusivas) y declarando improbadamente el cargo por infracción al artículo 16 de la mencionada Ley (acuerdos anticompetitivos), determinando que los contratos suscritos en contravención a la norma quedan sin efecto legal alguno.
Auto de 15/06/01	Acuerdos anticompetitivos y prácticas abusivas	Determina que DISCAR S.R.L. solo se constituye como denunciante, más no como parte del procedimiento de investigación por transgresión a los artículos 16 y 17 de la Ley SIRESE, relativos a los acuerdos anticompetitivos y las prácticas abusivas, por parte de la Compañía Logística Boliviana de Hidrocarburos, desestimando la proposición de prueba.
Auto de 15/08/02	Denuncia	Dispone el archivo de obrados del expediente de denuncia de Peca Gas contra Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) por prácticas anticompetitivas.
RA 325/03	Declarar probada la controversia	Resuelve declarar probada la reclamación por controversia suscitada entre Transredes y la Empresa Petrolera Andina, disponiendo la procedencia del reclamo de pago efectuado por cargos de sobrecargo de cuenta diferida y transporte de mercado interno nacional, por los volúmenes de gas transportados con destino al mercado de exportación.
Auto de 28/07/03	Promoción y defensa de la competencia	Dispone rechazar una solicitud de aclaración presentada por Transredes, respecto de la nota SH 4371, por considerar que su contenido no es ambiguo y no se trata de un acto definitivo.
Número de Resolución	Tema	Denuncia o investigación
RA 217/97	Separación Contable	Ordena a ENTEL S.A. la separación contable del servicio móvil celular del resto de servicios concedidos, a partir de la gestión 1997, e instruye la presentación de los estados de resultados detallados del servicio móvil celular.
RA 663/97	Prácticas anticompetitivas y discriminatorias	Declara improbadamente la denuncia presentada por TELECEL S.A. en contra de ENTEL S.A. por prácticas anticompetitivas y discriminatorias en perjuicio para otros operadores de telecomunicaciones.
RA 297/98	Prácticas discriminatorias	Sanciona a ENTEL S.A. con cinco millones de Bolivianos por prácticas discriminatorias, en el redondeo de llamadas de larga distancia en el Servicio Móvil Celular denunciada por TELECEL S.A..
RA 298/98	Incumplimiento	Sanciona a ENTEL con un millón de Bolivianos por haber evadido el cumplimiento de la R.A. N° 216/97 referida a la aplicación de tarifas de larga distancia y celular en abonados del Servicio Móvil Celular de ENTEL S.A.
RA 236/99	Prácticas anticompetitivas y discriminatorias	Declarar improbadamente la investigación a denuncia de TELECEL S.A. en contra de ENTEL S.A. sobre prácticas anticompetitivas y discriminatorias en el servicio de usuario itinerante prestado por ENTEL en su servicio móvil celular.
RAR 2000/0044	Sanción por incumplimiento	Sanciona a ENTEL con multa de Bs. 490,000 por evadir el cumplimiento de la R.A. 217/97, referida a la separación contable del servicio móvil celular del resto de servicios concedidos.
RAR 2000/0993	Publicación que ocasiona confusión	Instruye a la empresa de distribución de señales de audio y video MULTIVISION S.A. que se abstenga de realizar publicaciones y/o comunicaciones que ocasionen confusión o posible perjuicio a los abonados, usuarios del servicio o público en general.
RAR 2001/0065	Tratamiento Discriminatorio	Instruye a la empresa VIDIVISION S.A. que, cese en forma inmediata cualquier práctica o conducta que suponga un tratamiento discriminatorio a sus abonados.
RAR 2001/0110	Prácticas discriminatorias	Intima a COMTECO a suspender todas las prácticas discriminatorias y anticompetitivas en el cobro de tarifas por el servicio de distribución de señales y en la difusión de publicidad falsa y/o engañosa que afecte o distorsionen la competencia y tengan como propósito o efecto perjudicar a los competidores y

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

Cuadro N° A-2. Bolivia: Prácticas Anticompetitivas en los Sectores Regulados por el SIRESE

Número de Resolución	Tema	Denuncia o investigación
		abonados de televisión por cable en la ciudad de Cochabamba.
RAR 2001/0997	Publicidad falsa y confusa	Intima a COTAS Ltda. que de inmediato se abstenga y cese de realizar y difundir publicidad falsa y confusa que ocasione perjuicio a los abonados, usuarios y otros operadores de telecomunicaciones.
RAR 2001/1034	Publicidad engañosa	Intima a ENTEL S.A. que de inmediato se abstenga y cese de realizar y difundir publicidad engañosa, confusa e imprecisa que ocasione perjuicio a los abonados, usuarios y otros operadores de telecomunicaciones.
RAR 2002/0343	Condiciones anticompetitivas	Intima a la empresa TELEDATA S.A. a que de forma inmediata 1) cese y se abstenga de realizar ofertas como la denominada "Línea 12" realizada en Tarija, bajo condiciones anticompetitivas, abusivas y contrarias al ordenamiento jurídico y 2) aplique a sus abonados únicamente tarifas que se encuentren comprendidas dentro de las categorías tarifarias informadas a la Superintendencia de Telecomunicaciones.
RAR 2002/0464	Subsidios cruzados	Intima a ENTEL S.A. a suspender de maneta inmediata la aplicación de tarifas por debajo de costos, subsidios cruzados, prácticas anticompetitivas discriminación entre abonados y prácticas abusivas relacionadas con sus ofertas a usuarios de la Línea Entel Local y de su servicio de acceso a Internet.
RAR 2002/1000	Publicidad engañosa	Intimar a TELECEL S.A., para que de inmediato cese y se abstenga de difundir la publicidad falsa, engañosa e incompleta con relación al servicio roaming internacional.
RAR 2003/0094	Tarifas discriminatorias	Intima a COTAP a suspender de manera inmediata la aplicación de tarifas discriminatorias aplicadas a sus abonados por el acceso conmutado a proveedores de servicios Internet.
RAR 2003/0247	Tarifas discriminatorias	Intimar a COTES a suspender de manera inmediata la aplicación de tarifas discriminatorias aplicadas a sus abonados por el acceso conmutado a proveedores de servicios de Internet.
RAR 2003/0424	Actos anticompetitivos	Declarar improbadamente la investigación iniciada en contra de VIDIVISION por presunta comisión de actos anticompetitivos, discriminatorios e incumplimiento a Resolución Administrativa.
RAR 2003/0558	Prácticas anticompetitivas	Dispone archivo de obrados en atención desistimiento del denunciante, TELECEL contra COTAS por prácticas anticompetitivas
RAR 2003/0620	Tarifas discriminatorias	Intima a COTEOR suspenda tarifas discriminatorias aplicadas al acceso al servicio Internet.
Número de Resolución	Tema	Denuncia o investigación
RA 044/02	Tarifas excesivamente bajas	Se resuelve declarar probada la sindicación formulada por el Lloyd Aéreo Boliviano contra Aerocontinente, dentro de un proceso de controversias entre empresas, planteado por el Lloyd Aéreo Boliviano, por prestación de tarifas excesivamente bajas con la intención de excluir al denunciante del mercado aeronáutico Perú – Bolivia.
RA 0086/2003	Defensa de la competencia	Aprobación acuerdo de Código Compartido entre Aerosur y Taca Perú.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de resoluciones dictadas por las Superintendencias Sectoriales del SIRESE

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

**Cuadro No.A-3 Contexto legal e institucional de la
Protección del Consumidor en Bolivia y Perú**

Países	Leyes relativas a la Protección del consumidor	Institucionalidad referida a la protección del consumidor
Bolivia	Ley No.1600 Ley del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE)	<p>AMBITO DE LOS SERVICIOS BASICOS SOMETIDOS / REGULACIÓN:</p> <ul style="list-style-type: none"> ·Ministerio de Desarrollo Económico ·Superintendencia General ·Superintendencia de Electricidad ·Superintendencia de Saneamiento Básico ·Superintendencia de Transporte ·Superintendencia de Telecomunicaciones ·Superintendencia de Hidrocarburos ·Corte Suprema de Justicia <p>OTRAS INSTITUCIONES:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Desarrollo Económico Comité de Defensa de los Derechos del Consumidor Prensa <p>:</p> <ul style="list-style-type: none"> Universidades Colegios
	Decreto Supremo No. 24504 Reglamentos a la Ley SIRESE	
	Decreto Supremo No. 24505 Reglamentos a la Ley SIRESE	
	Ley de Electricidad No. 1604 Ley de Electricidad	
	Decreto Supremo No. 26094 Reglamento de Precios y Tarifas	
	Decreto Supremo No. 24772 Reglamento de Electrificación Rural	
	Decreto Supremo No. 26252 Financiamiento de la Electrificación rural	
	Decreto Supremo No. 26302 Reglamento Servicio Público de Suministro de Electricidad	
	Reglamento de Calidad de Carburantes y Lubricantes	
	Reglamento sobre el Régimen de Precios de los Productos del Petróleo	
Perú	Ley No. 1632 Ley de Telecomunicaciones	<p>INDECOPI - Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual-</p> <p>AMBITO DE LOS SERVICIOS BASICOS SOMETIDOS A REGULACIÓN</p> <p>OSIPTEL -Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones-</p> <p>OSINERG Organismo Supervisor de la Inversión en Energía-</p> <p>SUNASS-Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento-</p> <p>ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES</p> <p>ACC -Asociación de Consumidores de Cusco-</p> <p>ACYU-Asociación de consumidores y Usuarios -</p> <p>ASPEC-Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios-</p> <p>ASUSEL- Asociación del Usuario eléctrico</p> <p>OTRAS INSTITUCIONES</p> <p>Apoyo consultoría S.A</p> <p>ASBANC- Asociación de Bancos del Perú</p> <p>CAL-Colegio De Abogados de Lima-</p> <p>Cámara de Comercio de Lima</p> <p>CAN- Comunidad Andina de Naciones</p> <p>Defensoría de Pueblo</p> <p>DFC-Defensor del Cliente Financiero-</p> <p>DG SANCO-Dirección General de Salud y Consumo-</p> <p>GRADE- Grupo de Análisis para el Desarrollo-</p> <p>IPERU -Información y Asistencia al Turista-</p> <p>MINCETUR Ministerio de Comercio Exterior y Turismo</p> <p>Municipalidad de Lima</p> <p>Poder Legislativo</p> <p>Comisión de Defensa del consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos</p> <p>Ministerio Público Fiscalía de la Nación Fiscalía Suprema en lo contencioso Administrativo</p> <p>Fiscalía de Prevención del Delito de Arequipa</p> <p>Superintendencia de Banca y Seguros</p> <p>AMBITO ACADÉMICO</p> <p>PUCP-Pontificia Universidad Católica del Perú-</p> <p>UP -Universidad del Pacífico-</p> <p>MEDIOS DE COMUNICACIÓN</p>
	Decreto Supremo No. 24132 Reglamento a la Ley de Telecomunicaciones.	
	Decreto Supremo No. 26005 Plan de apertura mercado Telecomunicaciones	
	Decreto Supremo No. 24179 Reglamenta la Prestación del Servicio Público Ferroviario en el Marco Legal Establecido por la Ley SIRESE.	
	Decreto Supremo No. 24718 Establece Normas para la Regulación de los Servicios Aeronáuticos y Aeroportuarios.	
	DECRETO LEGISLATIVO 716 Texto Unico Ordenado de la Ley de Protección al Consumidor	
	Aprueban Directiva sobre Normas para la Intervención de Asociaciones de Consumidores en Procedimientos Administrativos ante la Comisión de Protección al Consumidor y demás Organismos Funcionales del Indecopi - Resolución N° 074-2003-INDECOPI/DIR.	
	Exposición de Motivos sobre la Resolución N° 048-2001-INDECOPI/DIR y la Resolución N° 049-2001-INDECOPI/DIR.....	
	Normas para la Celebración y Ejecución de Convenios de Cooperación con Asociaciones de Consumidores - Resolución N° 048-2001-INDECOPI/DIR	
	Normas Para la Intervención de Asociaciones de Consumidores en Procedimientos Administrativos Ante la Comisión de Protección al Consumidor - Resolución N° 049-2001-INDECOPI/DIR	
Lineamientos sobre Protección al Consumidor		
Resolución N° 085-96-TDC		
Resolución N° 095-96-TDC		
Resolución N° 101-96-TDC		
Resolución N° 102-97-TDC		
Resolución N° 0277-1999/TDC- INDECOPI		
Texto Único Ordenado del Decreto Ley 26122 - Ley sobre Represión de la Competencia Desleal		
Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 691 - Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor		
Decreto Ley 25868 - Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI		
Decreto Legislativo 807 - Ley sobre Facultades, Normas y Organización del INDECOPI		
Reglamento de la Ley de Organización y Funciones Del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Aprobado por DS N°.025-93-ITINCI.		
Decreto Legislativo N°. 788 - Declaran en Reorganización al Indecopi para disponer su descentralización y modificar algunos artículos de la Ley de Organización y Funciones.		
Texto Único de Procedimientos Administrativos TUPA 2002, aprobado por D.S.N°010-2002-ITINCI publicado el 25 de octubre del 2002		
Decreto legislativo no. 788 - declaran en reorganización al indecopi para disponer su descentralización y modificar algunos artículos de la ley de organización y funciones		
Decreto legislativo 845 - ley de reestructuración patrimonial		
Decreto ley n° 25868 - ley de organización y funciones del		

Este documento es solo para fines de discusión y comentarios, no para ser utilizado de referencia.

NO DEBE SER UTILIZADO DE REFERENCIA

Países	Leyes relativas a la Protección del consumidor	Institucionalidad referida a la protección del consumidor
	<p>instituto nacional de defensa de la competencia y de la protección de la propiedad intelectual -indecopi decreto legislativo n° 807 - ley sobre facultades, normas y organización del indecopi Decreto legislativo n° 776 - ley de tributación municipal ley n° 27444 - ley del procedimiento administrativo general ley n° 28015 - ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa Ley n° 28032 - ley de eliminación de barreras burocráticas en favor de la competitividad de los agentes económicos Decreto Legislativo N° 701 - Disponen la eliminación de las prácticas monopólicas, controlistas y restrictivas de la libre competencia (prueba)Pag Ley N° 26876 Ley Antimonopolio y Antioligopolio del Sector Eléctrico Decreto Supremo N° 017-98-ITINCI Reglamento de la ley que establece el control de concentraciones empresariales en el sector eléctrico: procedimiento de notificación. Decreto Supremo N° 087-2002-EF Establecen disposiciones reglamentarias de la Ley N° 26876, Ley Antimonopolio y Antioligopolio del Sector Eléctrico, respecto a operaciones de concentración en el sector eléctrico Lineamientos sobre Información Confidencial Comisión de Libre Competencia (Comentario: <i>Defensoría del Pueblo</i>) DECRETO LEGISLATIVO 822 - LEY SOBRE EL DERECHO DE AUTOR Decreto Supremo N° 006-2003-PCM - Reglamento sobre Medidas Antidumping y Compensatorias Decreto Supremo No.133-91-EF - Establecen Normas para evitar y corregir las distorsiones de la Competencia en el Mercado generadas por el "Dumping" y los Subsidios Decreto Legislativo 845 - Ley de Reestructuración Patrimonial Decreto Ley 26116 - Ley de Reestructuración Empresarial Ley 27809 - Ley General del Sistema Concursal DECRETO LEGISLATIVO 823 - LEY DE PROPIEDAD INDUSTRIAL DECISION 486 - Régimen Común sobre Propiedad Industrial</p>	<p>CPN Cadena Peruana de Noticias El Comercio</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información enviada por los Consultores: Juan Pablo Lorenzini y Claudia Collado.