



Guía para ayudar a las autoridades de competencia a evaluar el impacto esperado de sus actividades

Abril 2014

Esta guía se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos esgrimidos no reflejan necesariamente, por ende, las opiniones oficiales de la Organización ni de los gobiernos de sus países miembros.

Este documento y cualquier mapa incluido en él no afectan el estatus ni la soberanía sobre cualquier territorio, ni la delimitación de fronteras internacionales y confines, ni el nombre de cualquier territorio, ciudad o zona.

Guía para ayudar a las autoridades de competencia a evaluar el impacto esperado de sus actividades

Muchas autoridades de competencia¹ desempeñan, y con frecuencia publican, evaluaciones del 'impacto' general de sus decisiones: estas evaluaciones cuantifican de manera simple y concisa los beneficios esperados de las decisiones sobre el control de concentraciones e infracciones en materia de competencia que se tomaron en el periodo en estudio.

Este tipo de evaluaciones es muy diferente de la evaluación *ex post* de una o más decisiones específicas, que algunas autoridades también realizan. Una evaluación *ex post* implica la evaluación, unos cuantos años después de haberse tomado la decisión, de los efectos *actuales* de aquella decisión individual. Como las decisiones sobre competencia requieren cierto tiempo para producir sus efectos, las evaluaciones *ex post* pueden identificar y evaluar los efectos *actuales* que aquellas decisiones generaron. En cambio, las evaluaciones del impacto se refieren a todas las decisiones, o un subgrupo de ellas (por ejemplo, todas las decisiones sobre cárteles), que la autoridad ha tomado a lo largo de un periodo y se ejecutan poco después de que se han tomado las decisiones. Por ende, sólo pueden estimar sus *probables efectos* basándose en suposiciones.

Las autoridades de competencia que ejecutan y publican evaluaciones de impacto lo hacen por razones diversas, pero la mayoría considera las ventajas de disponer de algunas mediciones simples del valor de su trabajo para presentar al público y al Gobierno. En general, estas evaluaciones se incluyen en los informes anuales.

Esta Guía sugiere un acercamiento al que las autoridades pueden referir cuando evalúen el impacto de sus actividades.

1. Alcance de la evaluación

Para que la evaluación del impacto sea comprensiva, debería de:

i. Incluir como mínimo el impacto de todas las decisiones relacionadas con las concentraciones objetadas, autorizadas sujetas a condiciones y cárteles

Cuando sea posible, la evaluación del impacto también debe incluir el de la decisiones relacionadas con el abuso de posición dominante/monopolización (aunque estos últimos son difíciles de evaluar y algunas organizaciones prefieren no cubrirlos). El impacto de otras decisiones, como los acuerdos verticales, y otras actividades, como estudios de mercado/sectoriales, también pueden ser considerados.

¹ Téngase en cuenta que no todas las autoridades de competencia en la jurisdicción de la OCDE realizan este tipo de evaluaciones.

ii. Abarcar todas las decisiones antes mencionadas tomadas en el transcurso del año anterior.²

Las decisiones que han sido impugnadas se pueden incluir en el año en el que fueron tomadas, o se pueden incluir cuando se encuentren firmes, (ya sea porque se ha llegado a la instancia final del procedimiento de impugnación o porque no hayan sido impugnadas). Cada agencia debería decidir el enfoque que prefiera utilizar y asegurarse de que sea congruente en el curso del tiempo y que no lleve a un conteo doble de los beneficios.

iii. Tener en cuenta los beneficios obtenidos por los consumidores.

Los consumidores pueden ser intermedios o finales, dependiendo del mercado o mercados afectados por la decisión.

2. Principios generales sugeridos

Esta Guía propone los siguientes principios generales para calcular e informar de los beneficios obtenidos como resultado de las decisiones tomadas por las agencias:

i. Siempre que sea posible se deberían utilizar información específica de los casos.

Utilizar la información que ha sido considerada para tomar las decisiones hace posible una evaluación más exacta; sin embargo, cuando no se dispone de esta información se pueden usar supuestos predeterminados simples. La sección 3.2 de esta Guía indica una serie de supuestos predeterminados basados en el documento del Profesor Stephen Davies para la OCDE,³ a las que se puede recurrir cuando no se dispone de información específica de los casos.

ii. Partir de que ninguna decisión tendrá un impacto negativo.

Ninguna agencia intervendría para objetar una concentración o detener una práctica empresarial, si no considerara que su decisión va a generar beneficios a los consumidores. Por ende, es de suponer que todas las decisiones de la autoridad tendrán un impacto positivo.

² Esta guía se refiere a menudo a un año como el periodo en el que se debería llevar a cabo la evaluación del impacto, porque muchas agencias realizan, o se proponen realizar, este ejercicio cada año. No obstante, la evaluación podría ser también menos frecuente (por ejemplo, cada dos años), en cuyo caso cualquier referencia a un año se ha de interpretar como el periodo del tiempo en el que se realiza la evaluación.

³ *Assessment of the Impact of Competition Authorities' Activities, Note by Prof. Stephen Davies* disponible en: <http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2%282013%291&docLanguage=En>. Véase también el Anexo a esta Guía.

iii. Estimar los beneficios estáticos del consumidor y, si es posible, incluir también los beneficios dinámicos.⁴

Como mínimo, se deberían evaluar los beneficios estáticos de cada intervención. Existen metodologías que gozan de buena aceptación para cuantificar estos beneficios, de modo que es fácil calcularlos. No se puede decir lo mismo de los beneficios dinámicos. Sin embargo, cuando los efectos dinámicos de una decisión son importantes y hay maneras claras de determinar su probable magnitud con cierta precisión, se deben de incluir dichos efectos.

iv. Calcular y publicar con regularidad la evaluación del impacto.

Se deberían evaluar con regularidad el impacto de las actividades de una agencia y se deben publicar sus resultados en el portal de internet de la agencia para promover la rendición de cuentas y la transparencia.

v. Presentar los resultados como cifra anual y como promedio anual variable en el transcurso de tres años.

La evaluación del impacto de las actividades de una agencia se debería calcular como una cifra anual. No obstante, esta cifra se debería de presentar junto con un promedio variable a lo largo de un periodo de tres años para reducir la variabilidad de las estimaciones que puede haber en un solo año en casos de mercados particularmente grandes o pequeños.⁵

vi. Presentar los resultados por tipo de decisiones, siempre que sea posible.

Para asegurar una mayor transparencia, se deben de presentar los resultados de la evaluación por separado, diferenciando cada tipo de decisiones (por ejemplo, el impacto estimado de las decisiones referentes a los cárteles debería ir aparte de las decisiones de control de concentraciones y de las de abuso de posición dominante/monopolización). No obstante, cuando esto no sea posible por razones de confidencialidad, se debería producir una sola cifra total.

⁴ Los efectos estáticos son los de una intervención en los precios, mientras que los efectos dinámicos son los que se producen en la innovación, la calidad y la productividad.

⁵ Claro que si la evaluación se realiza con menos frecuencia puede no haber necesidad de presentar un promedio variable junto a la cifra total única.

vii. Dar estimaciones ‘puntuales’ dentro de un rango de valores plausible.⁶

Además de calcular una estimación del impacto de cada tipo de intervención, sirve de ayuda realizar un análisis de sensibilidad⁷ usando un conjunto de cifras más conservadoras y otro menos conservador. Este rango de valores se ha de presentar junto con la estimación puntual.

3 Metodología

Para que sean viables, las evaluaciones regulares del impacto se deberían basar en una metodología sencilla y de fácil aplicación, que no debería ser demasiado exigente en términos de costo y tiempo. Con esta finalidad, esta Guía sugiere la siguiente metodología:

- Calcular una simple estimación de los beneficios del consumidor derivados de las decisiones, que siempre considere sus efectos estáticos y que incluya, si la información disponible lo permita, también sus efectos dinámicos.
- Usar datos de casos específicos, pero si no se dispone de ellos, emplear los supuestos predeterminados que se indican en esta Guía (véase sección 3.2).

3.1 Una estimación simple de los beneficios de los consumidores

Para evaluar los beneficios estáticos del consumidor derivados de cada decisión, el enfoque que se sugiere es calcular:

- el tamaño o volumen de negocios afectados;
- el aumento de precio eliminado o evitado; y
- la duración que se espera del efecto del precio.

El beneficio total es el producto de estas tres cifras.

⁶ El anexo a esta nota muestra que hay agencias que usan rango cuando calculan el impacto de sus actividades.

⁷ El análisis de sensibilidad se usa cuando hay incertidumbre respecto al valor de una o más de las variables que se han empleado en el cálculo de un resultado. El análisis de sensibilidad muestra que los resultados cambiarían si el valor de esas variables fuera diferente. Una manera simple de realizar este tipo de análisis es determinar el rango de valores dentro de la que es probable que entren cada una de las variables inciertas y realizar el cálculo utilizando los valores más altos y más bajos para evaluar cómo variaría el resultado final. Estas cifras se han de presentar junto con cualquier estimación precisa para mostrar cómo podría cambiar el resultado en diferentes condiciones.

3.2 Supuestos predeterminados

Cuando se dispone de información específica que permite el cálculo de las tres cifras que acabamos de mencionar, se debe usar esa información porque asegura una mayor precisión en la evaluación de los beneficios probables.⁸ No obstante, cuando no se dispone de este tipo de información, o no se puede utilizar por razones de confidencialidad u otras razones legales, esta Guía indica que se empleen los siguientes supuestos:

- para el tamaño o volumen de los negocios afectados:
 - ✓ en casos de cárteles y de abuso de posición dominante/monopolización, la facturación *ex ante* de las compañías investigadas en los mercados afectados;
 - ✓ en casos de concentraciones, la facturación *ex ante* de todas las empresas en los mercados afectados.
- para el efecto esperado del precio:
 - ✓ en casos de cárteles, un sobreprecio de 10%;
 - ✓ en casos de abuso de posición dominante/monopolización, un incremento de precio de 5%;
 - ✓ en casos de concentraciones, un aumento de precio de 3%.
- Para la probable duración del aumento de precio sin intervención de la agencia de competencia:
 - ✓ en casos de cárteles, una duración de 3 años;
 - ✓ en casos de abuso de posición dominante/monopolización, una duración de 3 años;
 - ✓ en casos de concentraciones, 2 años de duración.

Estos supuestos predeterminados están basados en, pero no son equivalentes a, las prácticas existentes de las autoridades de competencia de la OCDE más activas en la realización de evaluaciones del impacto. Por ende, los valores específicos utilizados por estas agencias pueden ser superiores o inferiores a los supuestos aquí sugeridos.⁹ Estos supuestos tienen la intención de ser usados *únicamente cuando no se dispone de información específica*.¹⁰

⁸ Esta información se puede haber recogido como parte de la investigación original.

⁹ Una síntesis de estas prácticas se incluye en el Anexo a esta Guía. Para más detalles, remitirse al documento preparado por el Profesor Stephen Davies para la OCDE (véase nota 3).

¹⁰ Por ejemplo, cuando una concentración tiene lugar en un mercado con altas barreras a la entrada, se puede suponer una duración más prolongada del efecto del precio. Del mismo modo, cuando la concentración tiene lugar en un mercado con productos diferenciados, sería más adecuado suponer

4. Explicación de las estimaciones

Las evaluaciones del impacto son estimaciones inevitablemente simples y parciales de los probables beneficios de las decisiones tomadas por la autoridad de competencia. Por ende, esta Guía indica que cuando la autoridad publique su evaluación del impacto, incluya una explicación clara de la metodología que ha empleado y de sus limitaciones. En particular, se recomienda que la autoridad explique:

- Que las cifras son estimaciones *ex ante*, relacionadas con los probables efectos futuros que todavía están por ser observados, o de efectos que se evitaron y que sólo se pueden estimar ya que nunca podrán ser observados.
- Que las cifras son razonablemente conservadoras.
- Que las estimaciones no suelen atribuir valores a las decisiones de no-acción, aunque esas decisiones sean valiosas para la sociedad.
- Que los beneficios se calculan en su mayoría como efectos ‘estáticos’ debido a los precios bajos. No obstante, una mayor competencia produce sus principales beneficios mediante aumentos en la innovación y la productividad. Estos son más difíciles de calcular y, por ende, se suelen excluir, o incluir sólo de manera parcial. Sin embargo, estos efectos dinámicos son muy importantes.
- Que las estimaciones no toman en cuenta el ‘efecto disuasivo’ de las decisiones de la autoridad porque es muy difícil de cuantificar. No obstante, este efecto es de suma importancia puesto que confiere a los agentes económicos el incentivo de no infringir la ley de competencia en el futuro.

que el precio de los sustitutos más cercanos queda afectado en mucha mayor medida que el de los sustitutos imperfectos, los cuales pueden todavía ser incluidos en el mercado relevante.

ANEXO 1

Este Anexo se deriva de la nota que preparó el profesor Stephen Davies para el Comité de Competencia de la OCDE, aunque algunos valores de la tabla han cambiado después de los comentarios hechos por la agencia pertinente. La tabla contiene una descripción sintetizada de las prácticas que siguen las agencias más activas en la realización de evaluaciones regulares del impacto, cuando no se dispone de información sobre casos específicos o no se puede usar.

Tabla 1. Supuestos utilizados en casos de cárteles

	UE – DG Comp	USFTC	USDOJ*	OFT ¹	NMA ²
Consumidores afectados	Mercado afectado	N/A	Volumen del comercio	Volumen de bienes afectados	Volumen de bienes afectados
Efecto de precio	10-15%	N/A	10%	10-15%	10%
Duración (años)	1/3/6 dependiendo de la estabilidad del cártel	N/A	1 o número de meses para más efímeros	6	1

*Departamento de Justicia de EE.UU.

Tabla 2. Supuestos utilizadas en casos de concentraciones

	UE	USFTC	USDOJ	OFT	NMA
Consumidores afectados	Tamaño del mercado pertinente	Volumen del comercio	Volumen del comercio	Volumen de bienes afectados	Tamaño del mercado relevante
Efecto de precio	3-5%	1%	simulado, si no 1%	simulado, si no, promedio del simulado [1]	1% [1] [2]
Duración (años)[1]	2 o más dependiendo de qué tan altas sean las barreras a la entrada	2	1	2	1

[1] Más una estimación de pérdidas de eficiencia; [2] Más un supuesto 1% debido a la eficiencia mejorada.

Tabla 3. Supuestos utilizadas en casos de abuso de posición dominante /monopolización

	UE	USFTC	USDOJ	OFT	NMA
Ventas afectadas	N/A	Volumen del comercio	Volumen del comercio	Volumen de bienes afectados	Volumen de bienes afectados del agente económico infractor
Efecto de precio	N/A	1%[1]	1%	10%	10%
Duración (años)[1]	N/A	2	1	6	1

[1] Más una estimación de pérdidas de eficiencia.

Fuente: Assessment of the Impact of Competition Authorities' Activities, Note by Prof. Stephen Davies.

¹ La Office of Fair Trading (OFT) aún existía cuando se elaboró esta tabla. Desde entonces, la OFT se fusionó con la Comisión de Competencia del Reino Unido para formar la Agencia de Competencia y Mercados del Reino Unido.

² La agencia holandesa de competencia, Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), aún existía cuando se elaboró esta tabla. Más tarde se fusionó con la agencia holandesa de correos y telecomunicaciones (Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit) para formar la Agencia para Consumidores y Mercados.



www.oecd.org/daf/competition/

Para mayor información, contacte:

**Organisation for Economic Co-operation and
Development (OECD), Competition Division**

2, rue André Pascal

75016 Paris France

Tel: +33 1 45 24 82 00

Email: dafcomp.contact@oecd.org

