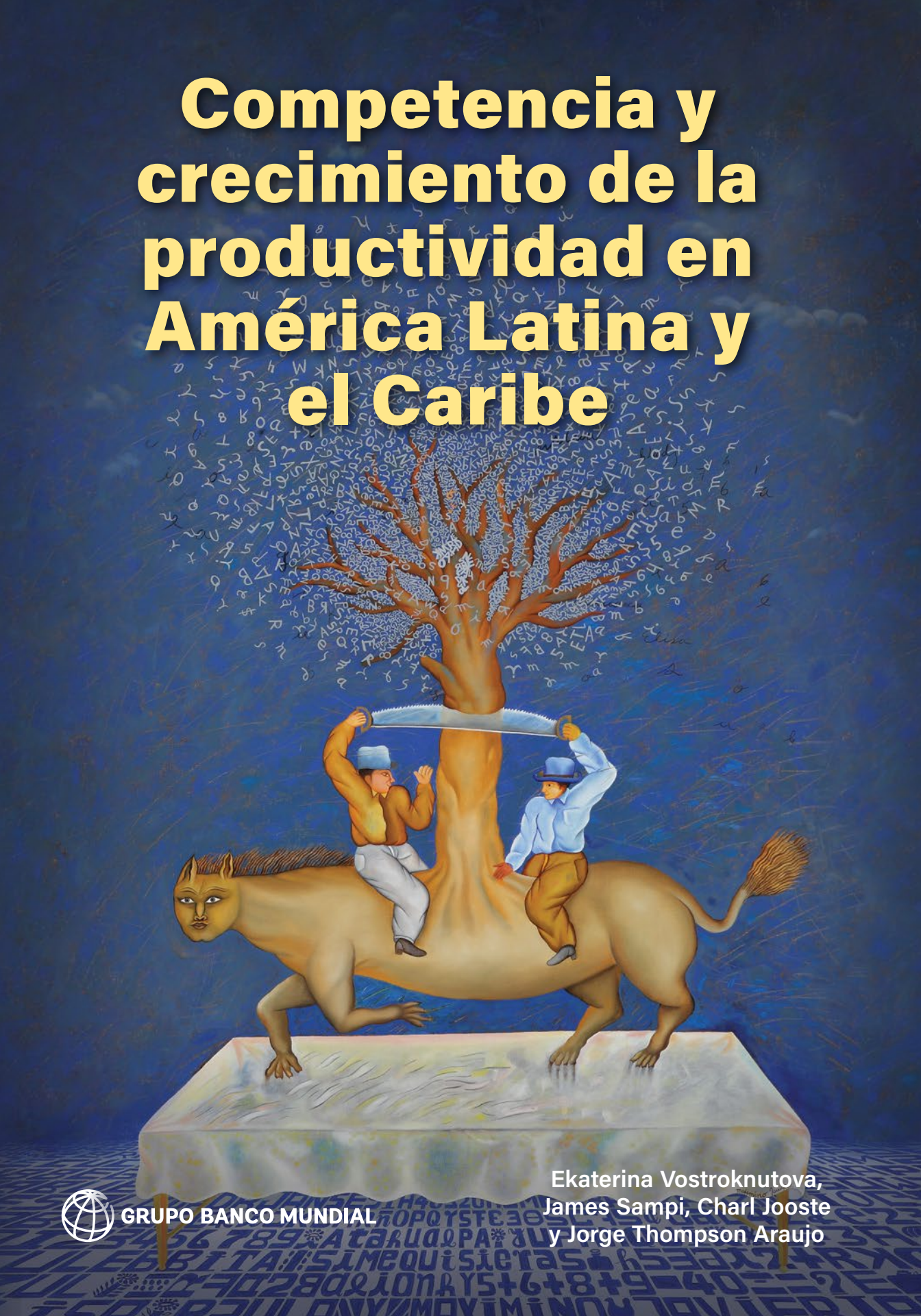
Competencia y crecimiento de la productividad en América Latina y el Caribe



Ekaterina Vostroknutova,
James Sampi, Charl Jooste
y Jorge Thompson Araujo

GRUPO BANCO MUNDIAL

COMPETENCIA Y CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Este libro, junto con sus contenidos asociados o actualizaciones posteriores, puede consultarse en https://hdl.handle.net/10986/42869.

Escanee para acceder a esta publicación en Internet.

COMPETENCIA Y CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Ekaterina Vostroknutova, James Sampi, Charl Jooste y Jorge Thompson Araujo

GRUPO BANCO MUNDIAL

© 2025 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street NW, Washington, DC 20433
Teléfono: 202-473-1000; sitio web: https://www.bancomundial.org

Algunos derechos reservados
1 2 3 4 28 27 26 25

La presente obra fue publicada originalmente por el Banco Mundial en inglés en 2025, con el título *Competition and Productivity Growth in Latin America and the Caribbean*. En caso de discrepancias, prevalecerá el idioma original.

El presente documento fue elaborado por el personal del Banco Mundial, con contribuciones externas. Las observaciones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los Gobiernos representados por este.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud, la exhaustividad ni la vigencia de los datos incluidos en este trabajo. Tampoco asume la responsabilidad por los errores, omisiones o discrepancias en la información aquí contenida ni otro tipo de obligación con respecto al uso o a la falta de uso de los datos, los métodos, los procesos o las conclusiones aquí presentados. Las fronteras, los colores, las denominaciones, los enlaces, las notas al pie y demás datos que aparecen en este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ningún territorio, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras. La cita de trabajos de otros autores no significa que el Banco Mundial adhiera a las opiniones allí expresadas ni al contenido de dichas obras.

Nada de lo que figura en el presente documento constituirá ni podrá considerarse una limitación ni renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, todos los cuales quedan reservados específicamente.

Derechos y autorizaciones

Esta publicación se encuentra disponible bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento 3.0 para Organizaciones Intergubernamentales (CC BY 3.0 IGO), http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo. En virtud de esta licencia, queda permitido copiar, distribuir, transmitir y adaptar esta obra, incluso para fines comerciales, en las siguientes condiciones:

Cita de la fuente: La obra debe citarse de la siguiente manera: Vostroknutova, Ekaterina, James Sampi, Charl Jooste y Jorge Thompson Araujo (2025), *Competencia y crecimiento de la productividad en América Latina y el Caribe,* Washington, DC, Banco Mundial, doi:10.1596/978-1-4648-2273-5, licencia: Creative Commons de Reconocimiento 3.0 para Organizaciones Intergubernamentales (CC BY 3.0 IGO).

Traducciones: En caso de traducirse la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: *La presente traducción no es obra del Banco Mundial y no deberá considerarse traducción oficial de dicho organismo. El Banco Mundial no responderá por el contenido ni los errores de la traducción.*

Adaptaciones: En caso de que se haga una adaptación de la presente publicación, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: *Esta es una adaptación de un documento original del Banco Mundial. Las opiniones y los puntos de vista expresados en esta adaptación son exclusiva responsabilidad de su autor o sus autores y no están avalados por el Banco Mundial.*

Contenido de terceros: Téngase presente que el Banco Mundial no necesariamente es propietario de todos los componentes de esta obra, por lo que no garantiza que el uso de los componentes o las partes pertenecientes a terceros no violará los derechos de estos. El riesgo de reclamo derivado de dicha violación correrá por exclusiva cuenta del usuario. En caso de que se desee reutilizar algún componente de esta publicación, será su responsabilidad determinar si debe solicitar autorización para hacerlo y obtener el permiso del propietario de los derechos de autor. Como ejemplos de componentes, se pueden mencionar, entre otros, los cuadros, los gráficos o las imágenes.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias deberá enviarse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

ISBN (edición impresa): 978-1-4648-2273-5
ISBN (edición electrónica): 978-1-4648-2274-2
DOI: 10.1596/978-1-4648-2273-5

Pintura de la portada y del inicio de las secciones: © Maximino Javier, *Sin título*, 1981. Utilizada con la autorización de Maximino Javier. Para volver a utilizar la imagen, se requiere autorización adicional.
Fotografía de la pintura de la portada: Carlos Díaz Corona / Fundación Black Coffee Gallery. Utilizada con la autorización de Carlos Díaz Corona / Fundación Black Coffee Gallery. Para volver a utilizar la imagen, se requiere autorización adicional.
Diseño de la portada: Bill Pragluski, Critical Stages, LLC.

Índice

Prólogo *xiii*
Agradecimientos *xv*
Acerca de los autores *xvii*
Panorama general *xix*
Siglas y abreviaturas *xxxi*

1 Competencia, innovación y productividad en América Latina y el Caribe 1

Tendencias de la productividad en América Latina y el Caribe 1
Crecimiento y destrucción creativa en América Latina y el Caribe 5
Las distorsiones normativas y regulatorias obstaculizan la competencia en la región 24
Conclusión: La región ha estado plagada de barreras a la competencia 33
Notas 36
Bibliografía 38

2 Eliminación de las barreras a la entrada y a la expansión 45

Introducción 45
Las barreras de entrada perjudican la productividad 46
La eliminación de las barreras locales al ingreso impulsa el crecimiento de la productividad 49
Las barreras a la expansión de las empresas existentes pueden ser tan perjudiciales como las que impiden la entrada de nuevas firmas 54
El aumento de la productividad derivado de la eliminación de las barreras de entrada en las TIC se extiende a otros sectores 57
Una adecuada regulación de la entrada en el mercado puede conducir a un aumento de la calidad 62
Conclusiones 69
Notas 69
Bibliografía 70

3 Aplicación de medidas antimonopolio 75

Introducción 75
Nuevos conjuntos de datos 76

El abuso de posición dominante se asocia con las barreras a la entrada 78
Los carteles impiden el ingreso de los competidores y elevan los precios 80
La aplicación de las leyes antimonopolio aumenta la productividad en todo el sector 82
Tanto las regulaciones antimonopólicas como su cumplimiento son importantes para la productividad 95
Conclusiones 97
Notas 98
Bibliografía 99

4 Competencia, complementariedad y capacidades a nivel internacional 103

Introducción 103
La incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio provocó un *shock* de competencia para las empresas debido al aumento de las importaciones 103
México: El *shock* de importaciones chinas afectó a las empresas y los mercados de manera diferente 108
Chile: Las empresas líderes innovan en respuesta a la competencia internacional 112
Perú: Los productores nacionales reaccionan positivamente a la liberalización del mercado de insumos 120
Conclusiones 122
Notas 123
Bibliografía 123

5 Hacer las cosas bien: Cómo lograr que la competencia funcione 129

Introducción 129
Un marco eficaz para la política de competencia 130
Reducir los obstáculos regulatorios, incrementar la disputabilidad 133
Establecer condiciones equitativas para impulsar la entrada en el mercado y la expansión 143
Fortalecer la implementación y el cumplimiento 145
Sacar provecho de las políticas complementarias 158
Conclusiones 169
Notas 170
Bibliografía 172

6 Observaciones finales 175

Resumen 175

Recuadros

1.1 La PTF y sus determinantes 2
1.2 ¿Qué son los carteles y qué hacen para sobrevivir? 11
1.3 Las distorsiones relacionadas con la competencia socavan el aumento de la productividad en la región 28
1.4 Innovación y mejora de la calidad 34
2.1 Reformas y entes reguladores del sector de las TIC en Perú 58
2.2 La creación de competencia en el sector de las TIC y en otros mercados de insumos genera beneficios en la cadena de valor 61
2.3 Tensiones entre la entrada y la calidad 63
2.4 La entrada de Walmart en México transformó a los fabricantes del país ubicados en las etapas iniciales de la cadena de valor 68
3.1 Estrategias empíricas y de identificación para determinar con mayor claridad el impacto de la política de competencia en la productividad 82
3.2 Las rentas complican la medición de la productividad 88
3.3 Dos procesos antimonopolio en México 91
4.1 El complejo impacto de la liberalización del comercio 104
4.2 Por qué triunfan las empresas líderes: Presión competitiva, capacidades gerenciales y mejora de los procesos internos 116
5.1 Breve historia de las autoridades que regulan la competencia en América Latina y el Caribe 132
5.2 Puede ser crucial realizar una evaluación previa de las regulaciones 142
5.3 Recientemente, la aplicación de las regulaciones sobre competencia se ha centrado en las empresas de servicios públicos y otros sectores de redes 153
5.4 ¿Es relevante el debate sobre la contraposición entre las medidas antimonopolio y las patentes en los países en desarrollo? 161

Gráficos

1.1 La productividad en América Latina muestra una tendencia descendente desde la década de 1980 2
B1.1.1 Los componentes del crecimiento de la productividad 3
1.2 Las empresas grandes permanecen en la cima durante más tiempo 7
1.3 Las tasas de entrada son bajas, pese a la escasa densidad de empresas 8

1.4	Demasiados días para obtener una licencia comercial	8
1.5	Las barreras a la entrada de empresas nacionales y extranjeras son generalizadas	9
1.6	Las percepciones sobre el dominio del mercado son más generalizadas en los países de la región, en comparación con otros similares	10
1.7	Los márgenes de utilidad son históricamente altos	10
1.8	Los carteles distorsionan prácticamente todos los sectores de la economía en América Latina y el Caribe	15
1.9	Las empresas crecen más lentamente	17
1.10	Las grandes empresas manufactureras no son tan productivas	18
1.11	La escasa innovación contribuye poco a la productividad	19
1.12	En la región de América Latina y el Caribe se presentan pocas solicitudes de patentes, pese a que su población es comparable a la de Europa y América del Norte	20
1.13	América Latina y el Caribe tiene pocas empresas que innovan en sus productos	20
1.14	La relación entre la innovación y la competencia presenta la forma de una U invertida	21
1.15	Las empresas antiguas innovan menos que las más jóvenes y dinámicas	22
1.16	Las empresas comienzan a utilizar computadoras para aumentar la productividad si están sometidas a la presión de la competencia	23
1.17	Las empresas públicas siguen siendo actores importantes en varios países	25
1.18	Las normas que protegen los intereses creados son las que más restringen la competencia	26
1.19	En los países de América Latina y el Caribe, las regulaciones restringen la competencia en mucho mayor medida que en los de la OCDE	27
B1.3.1	Elasticidad del PIB frente a las distorsiones internas en comparación con las externas, República Dominicana, 2016	28
B1.3.2	Elasticidad del PIB frente a las distorsiones sectoriales internas, República Dominicana, 2016	29
B1.3.3	Aumento de la PTF por la eliminación de todas las distorsiones	31
1.20	Las autoridades que regulan la competencia no cuentan con personal suficiente	32

1.21 Las autoridades que regulan la competencia no disponen del presupuesto suficiente 33
2.1 Duplicación de la participación del Estado: Disminución asociada en la entrada de empresas o aumento de la concentración, países seleccionados 48
2.2 Las barreras regulatorias locales siguen siendo elevadas en Perú 50
2.3 La reforma de la política de competencia redujo las barreras de entrada e impulsó la productividad en Perú 53
2.4 La eliminación de las barreras técnicas y las licencias tuvo el impacto más significativo en la productividad 54
2.5 Potencial de rotación en contextos de bajos costos de expansión 55
2.6 Efectos de una reducción del 5 % de los costos de expansión sobre el número de empresas y la producción 56
2.7 Los beneficios para la productividad derivados de la eliminación de las barreras de entrada en el sector de las TIC se extienden a toda la economía 60
2.8 La participación de las empresas de TIC en el PIB aumenta cuando bajan los costos de entrada 60
2.9 Las regulaciones referidas a la entrada elevan la productividad de las empresas líderes 65
2.10 Las empresas de baja productividad reducen la calidad como respuesta a las regulaciones que simplifican la entrada 66
2.11 Las regulaciones que complejizan la entrada favorecen a las empresas más antiguas 67
2.12 Las regulaciones que simplifican la entrada favorecen a las empresas más nuevas 67
3.1 Casos investigados por las autoridades que regulan la competencia, por tipo de presunta infracción, en países seleccionados 77
3.2 La mayoría de los casos de Chile se refiere a restricciones en el acceso a los servicios y se origina en reclamos privados 78
3.3 La aplicación de las leyes antimonopolio eleva la productividad promedio 87
3.4 Las sanciones antimonopólicas provocan un aumento en las ventas, los salarios y la productividad 90
B3.3.1 Las ventas de bienes raíces aumentaron significativamente después de la aplicación de sanciones 92

B3.3.2 Las ventas relacionadas con las bodas disminuyeron después de que la Comisión decidió no imponer sanciones 93
3.5 Las empresas rezagadas pierden márgenes de utilidad tras los procesos antimonopólicos 95
3.6 Las empresas líderes avanzan y las rezagadas quedan aún más retrasadas tras la aplicación de medidas antimonopolio 96
3.7 Los efectos de la aplicación de la ley de competencia en la productividad de las empresas líderes y las rezagadas varían según su antigüedad 97
4.1 Los efectos de la competencia difieren según se trate de productos periféricos o centrales 110
4.2 El impacto de la competencia ha sido positivo en las grandes empresas y negativo en las pequeñas 111
4.3 En Chile, la innovación de las plantas manufactureras disminuyó, y la calidad de los productos se elevó 113
4.4 En Chile, la innovación y la calidad de los productos aumentaron en las empresas líderes, pero disminuyeron en las rezagadas 114
4.5 El impacto de la liberalización del mercado de productos en la productividad es, en general, negativo en Perú 121
4.6 El impacto de la liberalización del mercado de insumos en la productividad ha sido positivo en Perú 122
5.1 En varios países de América Latina y el Caribe, las regulaciones restringen considerablemente la competencia 141
5.2 Los países de América Latina y el Caribe recurren en menor medida a los programas de clemencia en comparación con otros 148
5.3 Los organismos de defensa de la competencia de la región inician de oficio menos investigaciones sobre carteles que los de otras regiones 149
5.4 Las autoridades de defensa de la competencia de América Latina y el Caribe son las que llevan adelante menos redadas sorpresivas 150
5.5 En promedio, las multas son más bajas en los países de América Latina y el Caribe que en los de la OCDE 151
5.6 La asimilación de la tecnología es baja en algunos países, aun si los niveles de capital humano son similares 167
5.7 La escalera de las capacidades 168

Mapa

2.1 Eliminación de barreras de entrada en Perú, por provincia, 2013-14 52

Cuadros

5.1 Elementos clave de un marco eficaz para la política de competencia 131
5.2 Ejemplos de regulaciones restrictivas en América Latina y el Caribe 134

Prólogo

La región de América Latina y el Caribe continúa lidiando con un lento crecimiento económico, uno de los más bajos del mundo, y una débil generación de empleos. Una de las causas ampliamente reconocidas es la falta de presión competitiva sobre las empresas, el alto grado de concentración en los mercados domésticos y las barreras a la competencia internacional. Esta situación conduce a una asignación deficiente de los factores de producción y a bajos niveles de innovación que impiden el crecimiento de la productividad. Sin embargo, hasta la fecha, la evidencia empírica sobre los beneficios de la competencia para mejorar la competitividad en la región sigue siendo limitada.

En este informe se aborda esta deficiencia a través de la presentación de estudios de caso y la elaboración de nuevos datos y análisis empíricos, con el fin de demostrar que fortalecer la competencia es un elemento clave en la estrategia de crecimiento de la región. Se pone de relieve que la concentración del mercado sigue siendo alta en comparación con los estándares mundiales y que las barreras a la entrada y a la expansión —arraigadas en regulaciones o comportamientos estratégicos poco competitivos— protegen a las empresas ineficientes e impiden la entrada de las nuevas empresas con alta capacidad de producción que son fundamentales para el crecimiento. En el informe se presenta evidencia empírica sobre cómo las acciones de las autoridades nacionales que regulan la competencia pueden aumentar la producción, mejorar la productividad y fomentar la generación de empleo. Además, se argumenta que estos organismos deben fortalecerse y contar con mayor autonomía.

Sin embargo, en el informe también se advierte sobre la necesidad de tomar con cautela la visión simplista de que "más competencia es siempre mejor". En línea con el enfoque de Philippe Aghion y sus coautores, se documenta que, frente al aumento de la competencia internacional generado por el *shock* de China, la mayoría de las empresas de América Latina y el Caribe no estaban lo suficientemente cerca de la frontera tecnológica para innovar y responder eficazmente a este desafío. Por ende, una mayor competencia internacional debe complementarse con políticas que fortalezcan las capacidades de las empresas y respalden los sistemas nacionales de innovación.

El informe *Competencia y crecimiento de la productividad en América Latina y el Caribe* ofrece una nueva visión de la dinámica de crecimiento y sus problemas en la región. No obstante, estas enseñanzas complementan la labor orientada a impulsar el crecimiento y la creación de empleo de manera más global, como el Proyecto de Productividad y el *Informe sobre el desarrollo mundial 2024: La trampa del ingreso mediano* del Banco Mundial. Se trata de un recurso invaluable para que los responsables de la formulación de políticas y los analistas de todo el mundo consideren el papel fundamental de la competencia en la transformación económica y el crecimiento.

William F. Maloney
Economista jefe regional,
América Latina y el Caribe,
Banco Mundial

Agradecimientos

Este informe fue preparado para el vicepresidente del Banco Mundial para la región de América Latina y el Caribe, Felipe Jaramillo, bajo la dirección de William F. Maloney, economista jefe regional, y Doerte Doemeland, gerente de práctica.

Agradecemos al distinguido Consejo Asesor del informe, integrado por Philippe Aghion (College de France, Institut Européen d'Administration des Affaires y London School of Economics), Chad Syverson (Universidad de Chicago) y Thomas Cheng (Universidad de Hong Kong).

El equipo agradece también a Marcela Meléndez y a otros revisores del Grupo Banco Mundial y de otras entidades, entre ellos, Martín Rama, Ivailo Izvorski y Thomas Haven.

La elaboración del informe estuvo a cargo de Ekaterina Vostroknutova, Charl Jooste y James Sampi. Jorge Thompson Araujo contribuyó como coautor. Se agradece la excelente asistencia en la investigación y redacción prestada por Ana Francisca Urrutia Arrieta, Dong Phuong Dao y Anders Pinchao Rosero. El apoyo administrativo y operativo brindado por Anjali Kishore Shahani Moreno, Benjamin Vuilleminroy, Adriane Landwehr y Giselle Velasquez ha sido invaluable. El equipo agradece asimismo el apoyo constante de John Burgess, quien editó numerosas versiones del informe.

Este informe no se podría haber escrito sin la inestimable colaboración de la Comisión Federal de Competencia Económica (México); la Comisión de Defensa de la Competencia (Uruguay); el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (Chile); la Fiscalía Nacional Económica (Chile); el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (Chile); el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Perú), y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi, Perú).

Asimismo, el Banco Mundial reconoce la colaboración con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y le agradece por proporcionar el análisis que sirve de base para la evaluación de las políticas de competencia en América Latina y el Caribe.

El equipo también agradece a Martha Licetti, gerente de prácticas, y a su equipo: Graciela Miralles, Martha Denisse Pierola, Tania Priscilla Begazo Gómez y Paul Phumpiu Chang por la curaduría del capítulo 5 (en el que se abordan las políticas de competencia de la región) y por los extensos comentarios sobre el informe, así como por los diversos documentos de antecedentes utilizados en diferentes capítulos.

En particular, el informe dependió de la labor de 36 académicos, investigadores y responsables de la formulación de políticas que elaboraron los documentos clave en los que se basan las conclusiones del informe. Nueve de estos documentos se centran en el análisis, a saber: Arayavechkit, Jooste y Urrutia Arrieta (2022); Cusolito, García-Marín y Maloney (2021); Giuliano y Zaourak (2022); Iacovone, Rauch y Winters (2013); Reed y otros (2022); Sampi, Jooste y Vostroknutova (2021); Sampi, Urrutia Arrieta y Vostroknutova (2024); Schiffbauer, Sampi y Coronado (2022), y Tello y Tello-Trillo (2021).

Otros 10 documentos se centran en las políticas: Araujo y Meester (2023); Cheng (2022); Coronado y otros (2021); Goodwin y Villarán (2022); Lee (2022); Li (2021); Miralles, Dauda y Zipitria (2021); Palacios Lleras (2021); Pierola (2023), y Saslavsky y Arvis (2022).

Este informe y los documentos de antecedentes que lo acompañan pueden consultarse en https://hdl.handle.net/10986/42869.

Acerca de los autores

Jorge Thompson Araujo es investigador colaborador sénior del Departamento de Economía de la Universidad de Brasilia (Brasil) y consultor sénior del Banco Mundial. Antes de jubilarse en el Banco Mundial en 2021, fue gerente de la Práctica Global de Macroeconomía, Comercio e Inversión para la región de América Latina y el Caribe. Previamente, se desempeñó como profesor asociado de Economía en la Universidad de Brasilia. Ha publicado numerosos trabajos sobre crecimiento económico, distribución funcional del ingreso y finanzas públicas. Es coautor del informe regional del Banco Mundial titulado *Beyond Commodities: The Growth Challenge in Latin America and the Caribbean* (Más allá de los productos básicos: El desafío del crecimiento en América Latina y el Caribe), de la serie *Latin America Development Forum*. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Cambridge (Reino Unido) y una maestría en Economía de la Universidad de Brasilia.

Charl Jooste es economista sénior de la Práctica Global de Crecimiento y Empleo de la Vicepresidencia de Prosperidad del Banco Mundial. Anteriormente, fue director en el Ministerio de Finanzas de Sudáfrica. Ha publicado numerosos trabajos sobre modelos económicos, política fiscal y política monetaria. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Pretoria.

James Sampi es economista sénior de la Vicepresidencia de Prosperidad del Banco Mundial. Ha trabajado extensamente como economista de país en la región de América Latina y el Caribe. Sus temas de investigación abarcan la macroeconomía de los países en desarrollo, la dinámica de la productividad, la interacción entre crecimiento económico y política fiscal, y la econometría aplicada. Sus trabajos han sido publicados en las principales revistas académicas, como *Review of Economics and Statistics*, *Economics Letters* y *Electricity Journal*. Tiene un doctorado en Econometría de la Vrije Universiteit Amsterdam, una maestría en Investigación en Economía de la Universitat Pompeu Fabra y una maestría en Economía y Finanzas de la Barcelona Graduate School of Economics.

Ekaterina (Katia) Vostroknutova es economista principal a cargo del equipo de Crecimiento de la Práctica Global de Políticas Económicas del Banco Mundial. Se incorporó al Banco Mundial como joven profesional, miembro del equipo principal encargado de elaborar el *Informe sobre el desarrollo mundial 2005*.

Ha trabajado ampliamente en las regiones de Asia oriental y el Pacífico, Europa y Asia central, y América Latina y el Caribe. Su labor investigativa, analítica y operacional en el Banco Mundial se ha centrado principalmente en los microfundamentos del crecimiento económico y la política económica, y en las estrategias de crecimiento en los países en desarrollo. Tiene un doctorado en Economía del Instituto Universitario Europeo, una maestría en Economía de la Universidad Europea de San Petersburgo y una licenciatura en Matemáticas de la Universidad Estatal de Moscú.

Panorama general

Resumen

Hay muchas posibles razones para explicar las décadas de lento crecimiento de América Latina y el Caribe, entre ellas la volatilidad macroeconómica, las bajas tasas de ahorro e inversión, las instituciones poco desarrolladas y la mala asignación de recursos entre sectores y empresas. Sin embargo, hay un factor importante que se destaca: la falta de presión competitiva sobre las empresas, lo que dificulta la destrucción creativa y da lugar a incentivos inadecuados para la innovación. Este tema ha sido ampliamente subestimado por los responsables de la formulación de políticas y los analistas.

En la región, la destrucción creativa está restringida por barreras de entrada que protegen a empresas ineficientes e improductivas de la competencia, permitiéndoles acumular rentas. Muchas de estas barreras tienen su origen en las regulaciones gubernamentales, tanto a nivel nacional como subnacional, las cuales reducen la presión competitiva en los mercados. Esto da como resultado bajas tasas de entrada, excesivo poder de mercado, un crecimiento empresarial más lento y escasos incentivos para la innovación, lo que, en conjunto, limita el crecimiento de la productividad.

¿Una competencia más intensa podría acelerar el aumento de la productividad en la región? Los datos empíricos indican que las autoridades nacionales que regulan este ámbito han promovido una mayor competencia, lo que ha dado lugar a un aumento de la productividad y mejores resultados en el mercado. De esta forma, se han beneficiado tanto los nuevos participantes como las empresas establecidas.

En este informe se destaca la importancia de la política de competencia para preparar a los países y a sus empresas frente a las perturbaciones externas generadas por la liberalización de las importaciones. También se señala que el éxito de la política de competencia para aumentar la productividad depende de otras políticas complementarias que amplifiquen los beneficios de la competencia. El nexo entre competencia e innovación es crucial; los países deben lograr avances coordinando sus políticas de competencia con los sistemas nacionales de innovación.

La región debe aplicar medidas estratégicas para impulsar la productividad a nivel empresarial. Las políticas de competencia desempeñan un papel clave, ya que nivelan las condiciones para los participantes del mercado, desbloquean el proceso de destrucción creativa y proporcionan a las empresas altamente productivas nuevos incentivos para crecer e innovar, al tiempo que permiten la salida de las empresas improductivas. No obstante, la competencia en los mercados domésticos debe ir acompañada de políticas complementarias que mejoren las capacidades de los trabajadores y las empresas, a fin de aumentar la proporción de empresas que se acercan a la frontera tecnológica mundial y pueden beneficiarse de una mayor competencia extranjera.

Capítulo 1. Competencia, innovación y productividad en América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe se caracteriza por un bajo crecimiento económico. En promedio, los países de la región no han convergido con el nivel de ingreso de Estados Unidos. El ingreso medio relativo per cápita está estancado desde hace más de un siglo, y se ubica en alrededor del 25 % del valor de referencia de Estados Unidos. Dada la amplia dotación de factores —tierra, mano de obra y capital—, la producción por trabajador de la región debería alcanzar aproximadamente el 60 % del nivel de Estados Unidos. Durante algunas décadas del siglo xx, la región superó a nuevos actores que iban apareciendo, gracias a la acumulación de factores, principalmente el capital fijo y la mano de obra calificada. Sin embargo, desde la década de 1980, la producción por trabajador en relación con Estados Unidos ha disminuido constantemente.

El crecimiento económico de la región, cuando se ha producido, no ha sido el resultado de una mejora de la productividad o de una dinámica adecuada de la productividad capaz de sostener un crecimiento futuro. En general, la contribución de la productividad al crecimiento económico ha sido escasa y, a menudo, negativa. Este bajo aporte en relación con la acumulación de factores distingue a los países de la región de otros mercados emergentes y economías en desarrollo.

La productividad agregada depende de la productividad de las empresas, y la productividad a nivel de las empresas está impulsada por innovaciones que aumentan sus capacidades (el canal de productividad dentro de la empresa o de

innovación). Las empresas de la región introducen nuevos productos con menos frecuencia, son titulares de menos patentes y utilizan prácticas de gestión menos sofisticadas, si se las contrasta con las de otras regiones. En comparación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las empresas de América Latina y el Caribe invierten menos en investigación y desarrollo y dependen más de actividades no relacionadas con la frontera tecnológica para generar innovación. Algunos países logran mejores resultados de innovación que otros; sin embargo, se dedican principalmente a incorporar innovaciones introduciendo productos o procesos establecidos en otro lugar pero nuevos para la empresa.

El crecimiento de la productividad depende de la forma en que se asignan el capital, la mano de obra y otros factores de producción entre las empresas y los sectores. Si no se asignan a unidades más productivas, la productividad agregada se verá afectada. La productividad también depende de la velocidad a la que ingresan en el mercado empresas más productivas y salen las menos productivas. La permanencia de empresas de baja productividad reduce la productividad agregada.

La competencia es fundamental para el entorno operativo que contribuye al crecimiento de la productividad. Obliga a las empresas menos productivas a salir del mercado, mientras que las más productivas ingresan, sobreviven y crecen. Este es un incentivo para la innovación; caso contrario, las empresas pueden operar a costos más altos y no actualizarse con tecnologías más eficientes. Una competencia menos intensa propicia la captación de rentas: las empresas con gran poder de mercado a menudo desvían recursos de actividades productivas para dedicarse a la búsqueda de rentas para mantener o aumentar su poder de mercado.

Los mercados de la región operan con bajos niveles de competencia y un poder de mercado relativamente alto. América Latina y el Caribe tiene un gran número de pequeñas empresas que emplean a una amplia proporción de los trabajadores. Aproximadamente el 70 % de ellos se encuentra en empresas con menos de 10 empleados, mientras que en Estados Unidos este valor es del 23 %. El número de microempresas también es mucho mayor: en Colombia y México, casi el 90 % de los establecimientos son microempresas, en comparación con el 50 % en Estados Unidos. Un pequeño número de empresas domina la mayoría de los mercados. Un sector manufacturero típico de la región tiene una empresa dominante con una cuota de mercado de entre el 20 % y el 60 %, y los márgenes de utilidad medios —la diferencia entre el costo y el precio de venta de un producto— han sido históricamente altos, muy superiores a los de otras regiones.

Capítulo 2. Eliminación de las barreras a la entrada y a la expansión

Los mercados con bajos niveles de competencia se caracterizan por tener barreras de entrada altas. Existen distintos tipos de barreras, que varían en cuanto a sus efectos en los mercados. Las barreras de entrada naturales o estructurales son el resultado de características estructurales de la industria, como las economías de escala (cuando los costos de producción promedio disminuyen a medida que aumenta la cantidad producida) y los efectos de red (cuando el número de consumidores que utilizan un producto o servicio afecta el valor del producto para otros usuarios). Por otro lado, las empresas pueden, intencionalmente, crear barreras estratégicas para desalentar la entrada y proteger su participación de mercado. A menudo, las políticas o regulaciones gubernamentales restringen la entrada al establecer barreras exógenas, como los aranceles y las licencias de operación. En este informe se presentan evidencias de los posibles impactos de la eliminación de estas barreras.

En Perú, tras la intervención de las autoridades que regulan la competencia, la eliminación de las barreras de entrada al mercado local en 1800 municipios dio lugar a un aumento del 11 % en la productividad a nivel de las empresas. Una reforma de 2013 otorgó al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) facultades legales para investigar las normas de acceso a los mercados locales y regionales y marcar públicamente como ilegales o irracionales aquellas que no se ajustaran al marco nacional o no tuvieran sentido desde el punto de vista económico. Si un municipio persistía en imponer una norma infractora, las empresas podían utilizar un mecanismo de denuncia y esto daba lugar a una rápida sanción del Indecopi. Junto con un aumento del 400 % en las multas, mediante este enfoque se eliminaron eficazmente las barreras regulatorias locales de entrada. El impacto de la reforma se sintió en 13 sectores principales, en una cuarta parte de los municipios del país y en el 16 % de las empresas formales. Las empresas situadas en zonas donde se eliminaron las barreras de entrada experimentaron un aumento de la productividad, en comparación con empresas similares de zonas no sujetas a reformas.

Otro ejemplo de Perú es que las regulaciones adoptadas *ex ante* y destinadas a elevar los estándares de calidad para la provisión de servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) sirvieron para incrementar la productividad de los ingresos a nivel de las empresas en aproximadamente un 20 %. Este caso demuestra el potencial de los marcos regulatorios para complementar la política de competencia como motor de la innovación y la productividad. La mejora estuvo impulsada principalmente por las empresas del

sector de las telecomunicaciones y las que se encuentran en el 5 % superior de la distribución de la productividad. Las regulaciones que distienden los requisitos de calidad o facilitan la entrada reducen la calidad media de los productos en la parte inferior de la distribución de la productividad. Esto se debe a que la aplicación de normas de calidad menos estrictas reduce las barreras de entrada para las empresas de baja productividad que pueden producir productos y servicios de menor calidad.

Capítulo 3. Aplicación de medidas antimonopolio

Los organismos de la región que regulan la competencia siguen siendo, en promedio, poco gravitantes. En los últimos años, las autoridades encargadas de controlar la competencia se han vuelto más autónomas en algunos países, operando como organismos especializados con mayor capacidad de sanción. Sin embargo, estos organismos continúan siendo pequeños y no cuentan con los recursos suficientes para la enorme tarea que deben llevar a cabo. Las mejores prácticas internacionales aún no se han adoptado plenamente, aunque los organismos se han esforzado por hacer cumplir las leyes de competencia. México tiene una ley de defensa de la competencia que data de 1917, pero las autoridades pertinentes funcionaron con un déficit de financiamiento hasta 1992, año en que se creó un organismo independiente para investigar las prácticas anticompetitivas. En general, las reformas de las leyes sobre la competencia han quedado rezagadas con respecto a otros programas de reforma.

Los organismos reguladores de la competencia no cuentan con el personal ni los fondos suficientes en comparación con sus equivalentes de otras regiones. El presupuesto promedio para el control de la competencia en América Latina y el Caribe es más bajo que en la OCDE y se ve afectado significativamente por la presencia de unas pocas jurisdicciones más grandes con presupuestos particularmente altos (OCDE, 2022). Si bien la dotación de personal y el tamaño del presupuesto ideales están justificadamente vinculados al tamaño de la industria local, los datos sobre estos dos factores ofrecen un panorama de la capacidad y el posicionamiento del organismo dentro de las prioridades de las políticas públicas.

Según varias mediciones, las autoridades reguladoras de la competencia de la región tienen un desempeño inferior al de sus pares, a pesar de los avances logrados en las últimas tres décadas. Por ejemplo, el desempeño de los países de América Latina y el Caribe es considerablemente inferior al de casi cualquier otro grupo de países, si se tiene en cuenta el número promedio de investigaciones de

carteles establecidas por iniciativa de la autoridad reguladora de la competencia (investigaciones de oficio) cada año. Aunque este número más bajo podría indicar que el sector industrial es más pequeño, sugiere que muchos carteles siguen operando sin ser detectados. En comparación con países de Asia, Europa y la OCDE, la región también recurre en menor medida a los programas de clemencia y realiza menos inspecciones sin previo aviso para investigar infracciones a las leyes sobre competencia. Del mismo modo, las redadas sorpresivas son menos comunes. El valor promedio de las multas impuestas a los carteles por las autoridades que regulan la competencia en países de toda la región es bajo en relación con las sanciones aplicadas en las jurisdicciones de la OCDE. Sin embargo, las elevadas sanciones observadas en algunos casos recientes indican avances en los organismos regionales de defensa de la competencia.

Una política acertada en materia de competencia podría conducir a mejores resultados de los mercados en la región. Las evidencias del impacto que tiene en la productividad la existencia de leyes y autoridades reguladoras de la competencia más firmes han sido limitadas. En este informe se aportan nuevas evidencias sobre el efecto de las leyes y las autoridades en la mejora de la conducta y el desempeño del mercado en América Latina. Los estudios de caso de países revelan que los impactos son en gran medida positivos, a pesar de que estas autoridades no cuentan con suficiente personal ni fondos.

En México, las sanciones antimonopolio impuestas en 2020 aumentaron las ventas a nivel sectorial en 1,3 puntos porcentuales anuales (Reed y otros, 2022). Se evaluó el impacto de las sanciones establecidas por la autoridad mexicana que regula la competencia (la Comisión Federal de Competencia Económica) entre 1993 y 2018 a partir de 90 casos de un total de 261 investigaciones sobre presuntas prácticas anticompetitivas, para los cuales se identificó un grupo de control adecuado (Reed y otros, 2022). Se investigó alrededor del 40 % de la actividad económica de México por prácticas anticompetitivas durante este período. Las sanciones monetarias en los casos antimonopolio se tradujeron en un aumento del 5,8 % en las ventas de los sectores afectados. La identificación y la penalización de las prácticas anticompetitivas sirvieron para revertir la disminución de las ventas en sectores previamente monopolizados. Contrariamente a lo esperado, los niveles salariales aumentaron un 1,4 % anual tras la imposición de las sanciones, al tiempo que se observaron incrementos del empleo y una mayor masa salarial, lo que pone en tela de juicio la idea de que la aplicación de las leyes antimonopolio perjudica a los mercados laborales.

Hacer cumplir las normas antimonopolio es fundamental para promover la competencia, proteger a los consumidores e impulsar el crecimiento de la

productividad. Gracias a datos recientes, se pone de manifiesto el efecto de la aplicación de las políticas de competencia en los mercados pertinentes de Chile, Colombia y Uruguay. Dada la falta de información sistemática para estudiar la aplicación de las políticas de competencia en la región, el análisis se apoya en un ejercicio de construcción de bases de datos para estos tres países, que comprenden un universo de 89 casos de colusión y abuso de posición dominante en Colombia en 1999-2020, 114 casos en Chile en 2009-19 y 87 casos en Uruguay en 2009-15. Los organismos de estos países están bien capacitados para identificar los casos apropiados para una intervención. Los resultados econométricos preliminares indican que las empresas de las industrias involucradas experimentan aumentos de productividad tras las medidas antimonopolio relacionadas con prácticas colusorias y casos de abuso de poder de mercado, como la fijación de precios abusivos y la negativa a negociar[1].

Capítulo 4. Competencia, complementariedad y capacidades a nivel internacional

La bibliografía económica ofrece evidencias empíricas sobre los efectos del aumento de la competencia de importaciones en la productividad y la innovación. Existe consenso acerca del impacto positivo en la productividad a partir de un aumento de la competencia fomentado por la liberalización del comercio. La entrada de productos extranjeros en un mercado nacional equivale a una mayor competencia que reasigna recursos en favor de productores más eficientes e incentiva a las empresas a innovar para sortear la competencia. La mayor disponibilidad o el menor costo de insumos intermedios extranjeros también pueden contribuir a mejorar los resultados del mercado.

Se ha demostrado que las alteraciones en términos de competencia asociadas a las importaciones generan impactos diversos en las empresas. Por ejemplo, las empresas estadounidenses que están expuestas a la competencia de países con salarios relativamente más bajos, como China, tienen menos probabilidades de sobrevivir o crecer. Las plantas que requieren mucho capital y personal altamente calificado se ven menos afectadas. Del mismo modo, una perturbación comercial puede dar lugar a decisiones de reasignación a nivel de los productos. Aunque las evidencias sobre este resultado son más escasas, revelan que es probable que las empresas abandonen productos que generan menos ventas para aumentar el peso de sus productos principales en la producción.

Los estudios sobre el impacto de las importaciones (mayoritariamente de origen chino) en los productores de América Latina y el Caribe se han centrado principalmente en los resultados a nivel sectorial. En toda la región, la fuerza

competitiva de las importaciones chinas ha favorecido a los productores y exportadores de materias primas, al tiempo que ha perjudicado a las industrias especializadas en cadenas de productos básicos, productos electrónicos, automóviles y autopartes. Por ejemplo, la entrada de productos chinos a Estados Unidos ha desplazado las exportaciones mexicanas a ese país. También ha llevado a una mayor innovación en México, como en el caso de la capacitación para la certificación de la calidad y la participación de los trabajadores y los programas de capacitación. Del mismo modo, la exposición de la industria a la liberalización del comercio en Argentina derivada del acuerdo del Mercado Común del Sur (Mercosur) ha incentivado las inversiones de las empresas en innovación. En Chile, las importaciones de China e India han estimulado la mejora de la calidad en las empresas.

Las fuerzas que actúan sobre la relación entre la mayor competencia resultante del comercio y el incentivo a innovar como vehículo para lograr aumentos duraderos de la productividad son más matizadas. La relación entre el aumento de la competencia de las importaciones y la innovación está determinada por la proximidad de las empresas a la frontera tecnológica. Las conclusiones provenientes de los países de la región indican que las respuestas de las empresas dependen de su nivel de productividad. Las empresas altamente productivas mejoran la calidad de sus productos para diferenciarse de los productores extranjeros de bienes que constituyen su competencia, mientras que las menos productivas que no pueden elevar la calidad de sus productos reaccionan reduciendo los precios, o pueden contraerse y salir directamente del mercado.

En México, el aumento de la exposición a productos de origen chino en 1995-2004 dio lugar a una expansión de las empresas más grandes (en volumen de ventas) y a la contracción o salida de las más pequeñas. La mayor competencia de las importaciones aumentó la probabilidad de que las empresas reestructuraran sus carteras de producción para centrarse en las competencias básicas, dando prioridad a los productos con mayor participación en la producción y deteniendo la elaboración de bienes secundarios con menor peso relativo en sus carteras. Así, las empresas más grandes y los productos principales quedaron protegidos del aumento de la competencia. Se considera que estos resultados condujeron a una mayor productividad agregada a pesar de la contracción general de las ventas derivada del hecho de que la salida de las empresas menos productivas fue mayor que la expansión de las más productivas.

En Chile, el aumento de las importaciones chinas en 2000-07 contribuyó a una reducción de los márgenes de beneficio promedio y a una mejora de la calidad media de los productos, así como a una disminución del gasto general en

innovación y de las probabilidades de innovar en los procesos y productos. Las empresas de frontera, definidas como el 10 % superior de la distribución de la productividad, trataron de sortear la nueva competencia a través de inversiones en innovación que les permitieron ser más competitivas y productivas. Sin embargo, el 90 % restante de las empresas, que se encontraban más lejos de la frontera tecnológica, experimentó una disminución en la innovación. En promedio, el efecto sobre la productividad agregada fue nulo.

En Perú, el efecto de las reducciones arancelarias en el marco del acuerdo de comercio preferencial con Estados Unidos fue variado para los productores nacionales, dependiendo de si las reducciones se aplicaban a los productos finales o a los insumos de producción. Las reducciones arancelarias sobre los productos finales en el marco de los acuerdos de comercio preferenciales con China y la Unión Europea incidieron negativamente en el crecimiento de la productividad entre los no exportadores, pero ayudaron a impulsarlo entre los exportadores. En cambio, las reducciones arancelarias sobre los productos finales perjudicaron a todos los exportadores y no exportadores nacionales. No obstante, las reducciones arancelarias sobre los insumos de producción actuaron en la dirección opuesta en el contexto del acuerdo de comercio preferencial estadounidense, ya que impulsaron el crecimiento de la productividad entre todos los productores nacionales y contribuyeron a elevar el crecimiento medio de la productividad. Las reducciones arancelarias sobre los insumos de producción en el marco del acuerdo de comercio preferencial de la Unión Europea también contribuyeron a un mayor crecimiento de la productividad entre las empresas que no realizaban exportaciones. Estas evidencias dan cuenta de los efectos heterogéneos de la competencia de las importaciones entre las empresas. Solo las empresas que se encontraban en la parte superior de la distribución de la productividad —las que eran exportadoras— pudieron cosechar los beneficios de la reducción de las barreras comerciales que afectaban tanto a los mercados de insumos como a los de productos finales.

La pregunta clave que queda por plantear es cómo encender los motores de la innovación y la productividad a nivel de las empresas. El aumento de la competencia de las importaciones no logra impulsar el crecimiento económico si la distribución de la productividad está sesgada hacia la derecha, debido a que solo unas pocas empresas están lo suficientemente cerca de la frontera tecnológica mundial como para sobrevivir y beneficiarse. El desafío de crear las condiciones para la innovación y la mejora de la productividad a nivel de las empresas radica en la formulación de políticas complementarias y mejores sistemas de innovación. Este desafío está estrechamente relacionado con el de establecer y respaldar instituciones sólidas que defiendan la competencia en los mercados locales.

Capítulo 5. Hacer las cosas bien: Cómo lograr que la competencia funcione

La interfaz entre la política relativa a la competencia y el marco normativo general es fundamental. Una regulación del mercado de productos mal concebida, por ejemplo, puede reducir la disputabilidad de los mercados y frenar la competencia al crear barreras a la entrada, facilitar la colusión y desequilibrar las condiciones de igualdad. Para tener éxito, la reforma de la política de competencia puede requerir una reforma regulatoria previa o adjunta.

En general, la competencia y la innovación se complementan entre sí, pero también hay tensiones que deben tenerse en cuenta. La distribución de las empresas según la productividad o la distancia a la frontera tecnológica es importante para el éxito de la reforma en favor de la competencia y la innovación. La intención de eludir la competencia solo se activará entre las empresas que tengan la capacidad de innovar, y la política de innovación puede conducir al crecimiento de la productividad solo si también existe una política de competencia. En consecuencia, el diseño de la política de desarrollo se torna más complejo si se consideran las complementariedades y las tensiones.

Las capacidades son importantes tanto para las empresas del sector privado como para las autoridades del sector público que regulan la competencia. Es necesario que las empresas cuenten con sólidas capacidades de organización y gestión para que las políticas favorables a la competencia, como la liberalización de las importaciones, promuevan también la innovación. La capacidad del Gobierno para exigir el cumplimiento de las medidas determinará el alcance y la priorización de las políticas de competencia e innovación en cada país.

La independencia institucional y el apoyo político son vitales para el éxito de una reforma que favorezca la competencia. La reforma tiene más probabilidades de concretarse si concita un sólido consenso político y si las autoridades que la regulan no están comprometidas con nadie en el mundo político o empresarial. La popularidad de la aplicación de las leyes contra los carteles entre las poblaciones puede dar impulso a la reforma de la política relativa a la competencia.

Nota

1. Los efectos estimados sobre la productividad dependen del enfoque metodológico utilizado para la estimación de la productividad. Véase Sampi, Urrutia Arrieta y Vostroknutova (2024).

Bibliografía

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2022. *Competition Trends 2022*. Paris: OECD.

Reed, Tristan, Mariana De La Paz Pereira López, Ana Francisca Urrutia Arrieta, and Leonardo Iacovone. 2022. "Cartels, Antitrust Enforcement, and Industry Performance: Evidence from Mexico." Policy Research Working Paper 10269, World Bank, Washington, DC.

Sampi, James Robert, Ana Francisca Urrutia Arrieta, and Ekaterina Vostroknutova. 2024. "Antitrust Enforcement, Markups, and Productivity: Evidence for Selected South America Countries." Background paper for this report. World Bank, Washington, DC.

Siglas y abreviaturas

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CTIM	ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas
FNE	Fiscalía Nacional Económica (Chile)
INC	infraestructura nacional de calidad
Indecopi	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Perú)
IyD	investigación y desarrollo
Mercosur	Mercado Común del Sur
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIA	países de ingreso alto
PIB	producto interno bruto
PIBpc	producto interno bruto per cápita
PIM	países de ingreso mediano
PInB	países de ingreso bajo
PTF	productividad total de los factores
PTFI	productividad total de los factores basada en los ingresos
PTFQ	productividad total de los factores física (basada en la producción)
SIC	Superintendencia de Industria y Comercio (Colombia)
TIC	tecnologías de la información y las comunicaciones
ZEE	zona económica especial

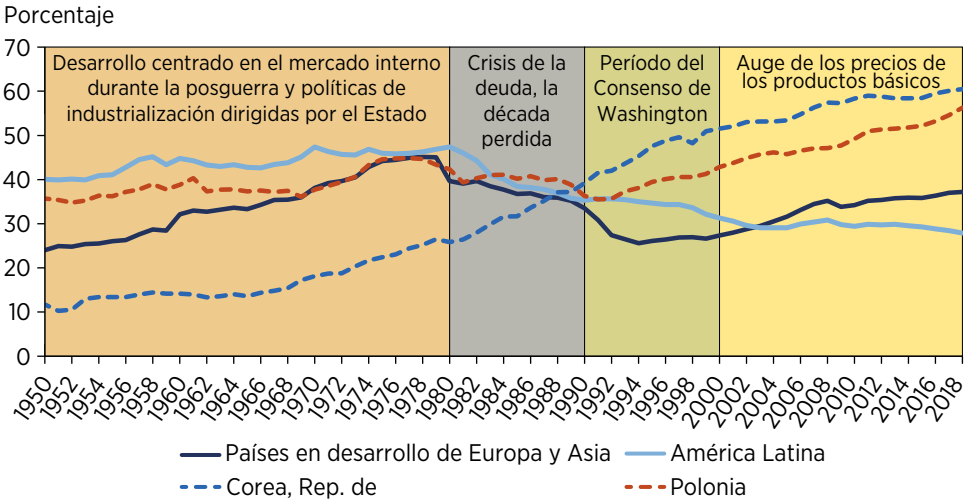
1

Competencia, innovación y productividad en América Latina y el Caribe

Tendencias de la productividad en América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe no ha logrado la convergencia con el nivel de ingreso de Estados Unidos. Durante más de un siglo, el ingreso promedio per cápita de la región ha permanecido estancado en torno al 25 % de ese valor de referencia. Dada su amplia dotación de factores —tierra, mano de obra y capital—, la producción por trabajador debería alcanzar aproximadamente el 60 % del nivel de Estados Unidos (Restuccia, 2011). Durante algunas décadas del siglo xx, la región mostró mejores resultados que otras regiones emergentes gracias a la acumulación de factores, principalmente el capital fijo y la mano de obra calificada[1]. Sin embargo, desde la década de 1980, la producción por trabajador ha disminuido constantemente en relación con la de Estados Unidos (gráfico 1.1). El factor subyacente de esta tendencia es la incapacidad de lograr la convergencia de la productividad. La productividad total de los factores (PTF) —que mide la eficiencia en el uso de los factores y de otros recursos— es el principal motor del crecimiento a largo plazo, por ejemplo, a través de la innovación (recuadro 1.1)[2].

Gráfico 1.1 La productividad en América Latina muestra una tendencia descendente desde la década de 1980



Fuente: Total Economy Database, Conference Board, Nueva York, https://www.conference-board.org/data/economydatabase/.

Nota: El gráfico muestra la producción por trabajador en relación con la de Estados Unidos desde 1950 hasta 2018. Los agrupamientos por región siguen los de la fuente original.

Recuadro 1.1

La PTF y sus determinantes

En la bibliografía referida al crecimiento económico, la productividad se calcula como la cantidad de producto que se puede elaborar con una unidad de cada uno de los factores de producción (capital físico y humano) y otros recursos. La productividad laboral es el producto que se puede elaborar con una unidad de mano de obra. Cuanto mayor sea la producción que pueda generar una empresa utilizando el mismo volumen de recursos, mayor será su productividad (o eficiencia).

La PTF es una medida de la productividad de todos los factores de producción. Da cuenta del crecimiento que no puede explicarse por el aumento de los factores de producción observables, como la mano de obra y el capital. Por lo tanto, la PTF refleja factores no observables que pueden impulsar el crecimiento, como las habilidades de gestión, la tecnología avanzada, la innovación, los efectos indirectos del conocimiento y otras externalidades asociadas con la inversión en infraestructura y la

El recuadro continúa en la próxima página

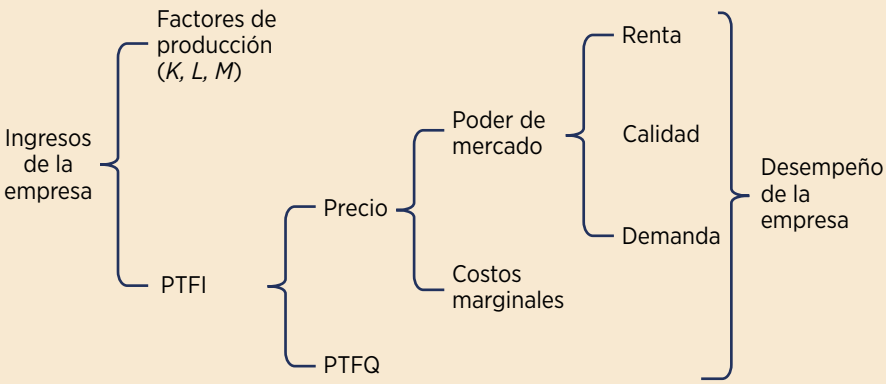
Recuadro 1.1

La PTF y sus determinantes *(continuación)*

acumulación de capital humano. Por ejemplo, una empresa en la que un gerente emplea a varios trabajadores que utilizan maquinaria para producir tortillas podría aumentar la productividad mejorando los procesos internos: podría adquirir un rodillo más rápido para hacer tortillas, reducir el desperdicio de harina de maíz modernizando la maquinaria pertinente o modificar los turnos para que los trabajadores puedan aplicar sus habilidades de manera más eficiente. Con mayor productividad, la empresa puede producir más tortillas por día con los mismos trabajadores, horas y cantidades de harina y otros ingredientes.

En el gráfico B1.1.1 se presentan los componentes del crecimiento de la productividad[a]. La productividad puede elevarse a través de tres canales: el canal interno de la empresa o de la innovación, que se refiere al aumento de las capacidades de cada empresa; el canal entre empresas o de asignación, que se centra en la asignación de recursos y de participación de mercado a las empresas más productivas, y el canal de entrada neta, de rotación o de selección, que refleja la salida y la entrada de empresas. Si bien estos canales son distintos, no son independientes. Cualquier política o institución que asigne factores de manera inadecuada también puede generar efectos adicionales a través de los canales de innovación y selección.

Gráfico B1.1.1 Los componentes del crecimiento de la productividad



Fuente: Cusolito y Maloney (2018).

Nota: K = capital; *L* = mano de obra; *M* = materiales; PTF = productividad total de los factores; PTFI = productividad total de los factores basada en los ingresos; PTFQ = productividad total de los factores física (basada en la producción).

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 1.1

La PTF y sus determinantes *(continuación)*

Además de ilustrar los diversos factores que afectan el crecimiento de la productividad, en el gráfico B1.1.1 se distingue entre la medición de la productividad total de los factores basada en los ingresos y la física (basada en la producción), que no incluye los efectos de los precios. A falta de datos directos sobre los precios, en los capítulos 2 y 3 del presente informe se utilizan la PTFI y el poder de mercado medido de forma endógena (márgenes de utilidad) para estimar los efectos en la PTFQ. En el capítulo 4 se utilizan los datos de precios de Chile para calcular este último valor.

Fuentes: Análisis basado en Cusolito y Maloney (2018); Melitz y Polanec (2015); Restuccia (2011); Restuccia y Rogerson (2017); Syverson (2011).

a. Proyecto de Productividad (panel de información), Banco Mundial, Washington, DC, https://www.worldbank.org/en/topic/competitiveness/brief/the-world- bank-productivity-project.

Las evidencias empíricas presentadas en este informe respaldan la afirmación de que una larga historia de escasa competencia constituye un factor crítico que explica el débil crecimiento de la productividad en la región. Las barreras al funcionamiento del proceso de destrucción creativa (impedimentos que demoran el ingreso y la salida de empresas, reducen los incentivos a la innovación o interfieren con la asignación eficiente de los factores de producción) son responsables de la mayor parte de este retraso en la PTF. En este informe se examinan el poder de mercado y las diferencias tecnológicas que actúan junto con estos canales y son igualmente importantes.

En este capítulo se presentan hechos estilizados sobre el peso de las presiones competitivas en la región, y se muestra que una competencia débil ralentiza el proceso de destrucción creativa, lo que da como resultado un escaso crecimiento de la productividad. Este resultado adverso puede deberse a fallas del mercado o a distorsiones inducidas por el Gobierno, por ejemplo, mediante políticas o regulaciones desacertadas. En la siguiente sección se presentan los hechos estilizados referidos a los mercados, y en la subsiguiente se examinan las distorsiones gubernamentales. La última sección del capítulo concluye con un análisis de los obstáculos a la competencia y la innovación.

Crecimiento y destrucción creativa en América Latina y el Caribe

El crecimiento a largo plazo es un proceso abierto de rejuvenecimiento económico y destrucción creativa, como planteó Joseph Schumpeter en *Capitalismo, socialismo y democracia* (Schumpeter, 1942, 1947). Los nuevos productos sustituyen a los antiguos, y la innovación reemplaza a las formas tradicionales. El resultado es mayor productividad y, en última instancia, mejor calidad de vida:

> [El tipo de competencia que cuenta es] la que lleva consigo la aparición de artículos nuevos, de una técnica nueva, de fuentes de abastecimiento nuevas, de un tipo nuevo de organización... La competencia que da lugar a una superioridad decisiva en el costo o en la calidad y que ataca no ya a los márgenes de los beneficios y de la producción de las empresas existentes, sino a sus cimientos y a su misma existencia. (Schumpeter, 1947, página 84).

Este tipo de competencia es "la poderosa palanca que a la larga expande la producción y rebaja los precios", según Schumpeter (1947, página 84).

La presión de la competencia impulsa este proceso de tres maneras. En primer lugar, garantiza que los factores de producción se reasignen a las empresas más productivas. En segundo lugar, permite el ingreso al mercado de empresas nuevas y más productivas e induce a las más débiles a salir (rotación). En tercer lugar, lleva a las empresas establecidas a tratar de eludir la competencia tomando decisiones difíciles, utilizando los recursos de manera más inteligente y abordando las necesidades cambiantes del mercado. Las presiones competitivas incentivan a las empresas a asumir riesgos, a actualizarse adoptando nuevos procesos, tecnologías y técnicas de gestión o inventando los suyos propios (Aghion, Akcigit y Howitt, 2015; Aghion y Howitt, 1990; Syverson, 2011). En varios estudios se ha observado que las empresas que operan en mercados más competitivos son más eficientes. Por ejemplo, en la industria del concreto premezclado, la innovación y otros cambios internos impulsan las respuestas de las empresas frente a una mayor competencia (Backus, 2020). El resultado es que innovan para producir productos nuevos o mejores u ofrecer precios más bajos, lo que en última instancia se traduce en un mayor aumento de la productividad y mejores niveles de vida.

Sin embargo, no todas las empresas elevan su productividad favoreciendo la competencia. Las que se encuentran más lejos de la frontera tecnológica o carecen de los recursos o la capacidad para innovar quizá retiren productos del mercado o incluso dejen de operar. La competencia puede desalentar la innovación si reduce las rentas que las empresas obtienen a partir de la investigación y el desarrollo, una visión que se remonta a Schumpeter.

Además, el proceso de adaptación a la competencia no es sencillo. Las empresas necesitan disponer de habilidades de gestión, financiamiento y capital humano, así como de una cultura interna de cambio. Por ejemplo, cuando la aparición de nuevas tecnologías y la competencia comenzaron a acelerarse a principios del siglo XXI, la falta de capacidad empresarial en América Latina provocó la desaparición de diversas industrias (Maloney y Zambrano, 2022). En una inversión de la visión estándar, esta situación condujo a la conformación de estructuras de captación de rentas[3]. Las empresas establecidas con escasa capacidad tenían incentivos para ejercer su influencia a fin de obtener protección frente a las presiones de la competencia.

Es crucial que los Gobiernos procuren que el proceso de destrucción creativa sea lo más productivo y beneficioso posible para el crecimiento y el bienestar a largo plazo de su país. Al eliminar las barreras de mercado creadas artificialmente e impedir la aparición de otras nuevas, la política de competencia puede generar espacio para que surja un nuevo crecimiento, o para la expansión hacia nuevos mercados, el movimiento de recursos entre empresas y una mayor eficiencia general en la asignación. Los Gobiernos y los entes reguladores deben trabajar con cuidado para resolver las tensiones y garantizar que se adopten políticas complementarias que permitan el funcionamiento del proceso de destrucción creativa en su máximo potencial. Una economía donde la destrucción creativa funciona adecuadamente muestra un fuerte dinamismo a través de la rotación (crecimiento de las empresas productivas y salida de las menos productivas) y una alta tasa de innovación, ya que las empresas compiten por la participación en el mercado y la supervivencia mejorando los procesos y productos internos y avanzando hacia la frontera tecnológica nacional o mundial (Aghion, Bloom y otros, 2005; Aghion, Blundell y otros, 2009; Aghion, Harris y otros, 2001).

Escasa rotación

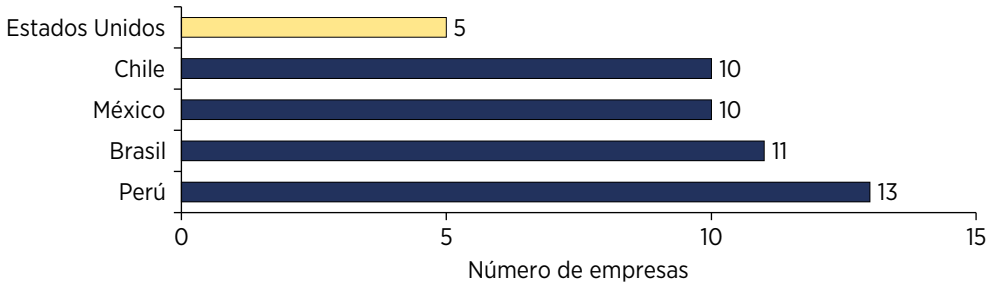
La rotación —la entrada y salida de empresas— es un indicador importante del funcionamiento del proceso de destrucción creativa (García-Macia, Hsieh y Klenow, 2018). En Chile, la entrada neta aportó más del 60 % del aumento de la productividad en el período comprendido entre 1996 y 2006, lo que indica que la rotación puede ser un motor importante del crecimiento de la productividad en la región. El ingreso de nuevas compañías es producto de la experimentación empresarial impulsada por las oportunidades y capacidades de los emprendedores y el entorno operativo o el contexto propicio, incluido el nivel de competencia (Cusolito y Maloney, 2018). Ingresan al mercado nuevas empresas productivas que, gracias a una producción más eficiente, generan productos distintos o de mejor calidad. Ganan participación en el mercado a expensas de las compañías establecidas que no pueden competir. Sin embargo, si hay barreras que obstaculizan la entrada, serán menos las empresas que logren

ingresar, y las ya establecidas no se verán obligadas a mejorar. Cuando no se modifica la participación en el mercado de los actores establecidos, suele ser reflejo de un bajo nivel de disputabilidad o de importantes barreras a la entrada y la competencia (Akcigit y otros, 2021).

América Latina y el Caribe muestra menos rotación que muchas otras regiones. Las tasas de rotación de las grandes empresas son bajas (gráfico 1.2). Los mismos nombres ocupan la parte superior de la lista año tras año. Las tasas de ingreso también son bajas, aunque no hay muchas empresas activas (gráfico 1.3)[4]. Si hay empresas que logran ingresar al mercado, por lo general son pequeñas y tienen escasas posibilidades de éxito: solo el 5 % o el 6 % en Perú, por ejemplo (Gil Mena, 2019). Son pocas las que alcanzan el éxito, como MercadoLibre, una empresa argentina de comercio electrónico minorista regional que inicialmente funcionaba en un garaje y ahora tiene miles de empleados (Bresler, 2021).

En la región, las barreras regulatorias a la entrada son importantes. En promedio, se necesitan más de 60 días para obtener una licencia de operación, mientras que en Asia meridional se requieren cerca de 15 (gráfico 1.4). Los aspirantes a empresarios se topan con regulaciones excesivamente complejas —por ejemplo, deben visitar varios organismos gubernamentales para obtener una sola licencia— y elevados aranceles para conseguir permisos. Estos obstáculos se traducen en costos altos. Por ejemplo, en El Salvador estas barreras equivalen a un impuesto del 50 % a la entrada (Fattal Jaef, 2022). En 2019, el costo de abrir una empresa en la región equivalía al 35 % del ingreso per cápita, mientras que en Europa y Asia central representaba el 4,3 % y en Asia meridional, el 12,5 %[5]. El número de días necesarios para obtener una licencia de operación en la región era el doble del promedio mundial, y los costos promedio de entrada en América Latina eran los segundos más elevados del mundo.

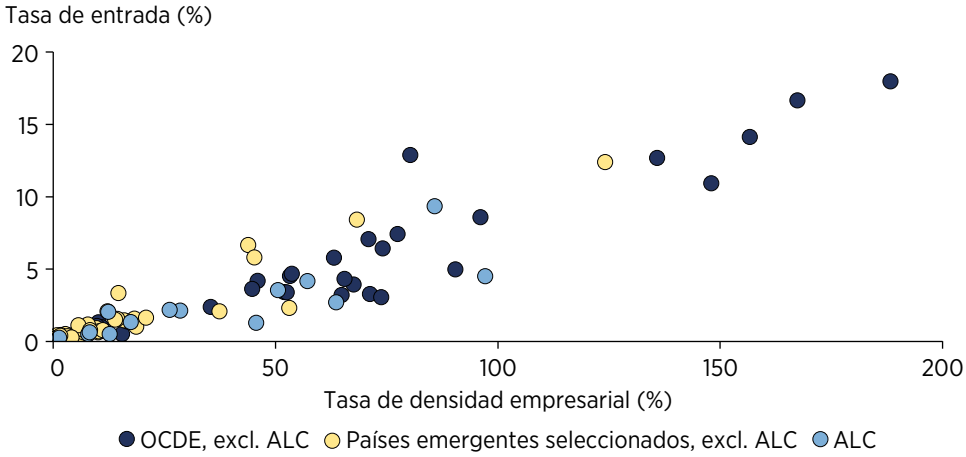
Gráfico 1.2 Las empresas grandes permanecen en la cima durante más tiempo



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial basadas en datos de Orbis (base de datos), de Moody's, https:www.moodys.com/web/en/us/capabilities/company-reference-data/orbis.html.

Nota: El gráfico muestra el número de empresas que se ubicaron entre las 10 más importantes del mercado de valores en 2005, 2010 y 2019.

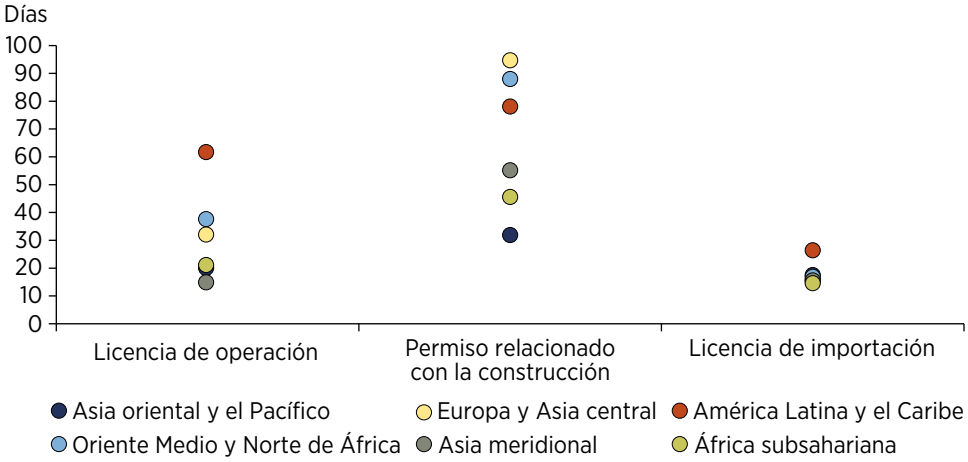
Gráfico 1.3 Las tasas de entrada son bajas, pese a la escasa densidad de empresas



Fuente: Base de datos sobre emprendimientos, Banco Mundial, Washington, DC, http://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/entrepreneurship.

Nota: La tasa de entrada es el número anual promedio de nuevas empresas de responsabilidad limitada registradas por cada 1000 habitantes en edad de trabajar en el período 2006-20. La tasa de densidad empresarial es el promedio anual del total de empresas de responsabilidad limitada registradas (al final de cada día calendario) por cada 1000 habitantes en edad de trabajar en el período 2006-20. ALC = América Latina y el Caribe; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

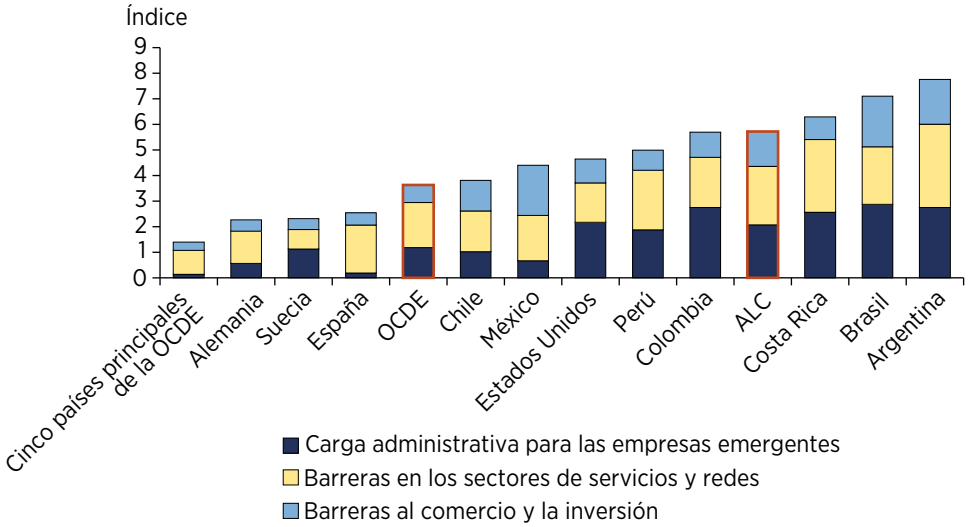
Gráfico 1.4 Demasiados días para obtener una licencia comercial



Fuente: Encuestas a empresas del Banco Mundial (panel de información), Banco Mundial, Washington, DC, https://espanol.enterprisesurveys.org/es/enterprisesurveys.

Nota: El gráfico muestra el número de días necesarios para obtener una licencia comercial. Los promedios regionales de los indicadores se calculan tomando un promedio simple de las estimaciones puntuales a nivel de cada economía. Para cada economía, en este cálculo solo se utiliza el año más reciente para el cual se dispone de datos en la encuesta. Para sacar estos promedios, solo se utilizan las encuestas publicadas a partir de 2014 que se ajustan a la metodología global de las encuestas a empresas.

Gráfico 1.5 Las barreras a la entrada de empresas nacionales y extranjeras son generalizadas



Fuentes: Base de datos de la OCDE y el Grupo Banco Mundial sobre regulación de los mercados de productos, 2018-20 (panel de información), catálogo de datos, Banco Mundial, Washington, DC, https://prosperitydata360.worldbank.org/en/dataset/OECDWBG+PMR; Indicadores de Regulación de los Mercados de Productos (panel de información), OCDE, París, https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/product-market-regulation.html.

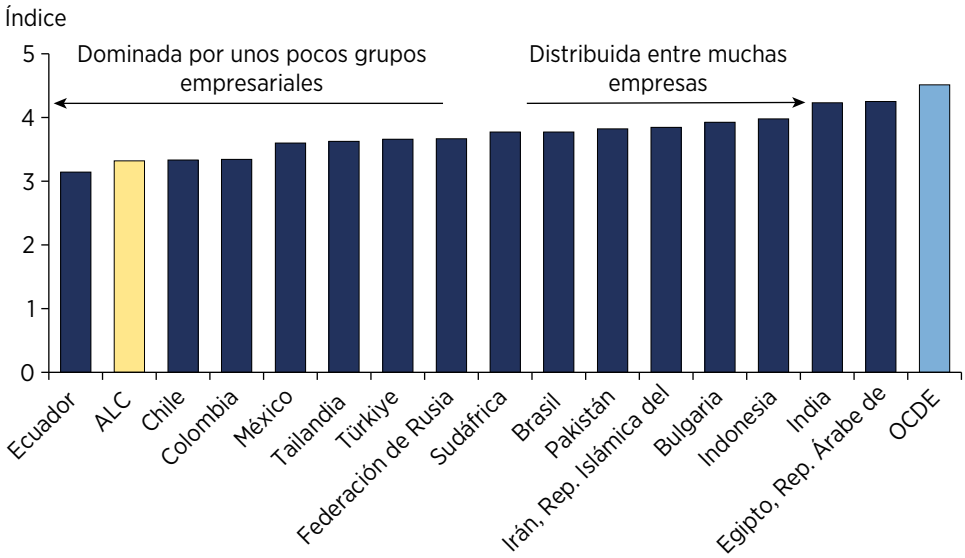
Nota: El gráfico muestra las barreras que obstaculizan la entrada de empresas nacionales y extranjeras en 2018. En el índice, 0 = mejor práctica. Los países incluidos en "ALC" son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú. ALC = América Latina y el Caribe; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

En el gráfico 1.5 se muestra que las barreras son más significativas en América Latina que en los países de la OCDE. Se pone de relieve que los obstáculos son particularmente importantes en los sectores de redes (véanse los capítulos 3 y 4 de este informe). En general, estos datos son reflejo de un mercado que tiende a ser hostil para los recién llegados.

Grandes rentas

Según la percepción generalizada, las empresas locales tienen mayor dominio del mercado en los países de la región que en otros países similares. Un pequeño número de empresas domina un gran número de mercados (gráficos 1.2 y 1.6). La densidad empresarial —el número de compañías registradas por cada 1000 habitantes— también es baja. En un sector manufacturero típico de la región, la participación de mercado de una compañía dominante oscila entre el 20 % y el 60 % (Eslava, Meléndez y Urdaneta, 2021). Si bien la concentración puede ser beneficiosa en algunos mercados, los márgenes de utilidad promedio (la diferencia entre el costo y el precio de venta de un producto) han sido históricamente altos y, hasta hace poco, más elevados que en otras regiones (gráfico 1.7)[6].

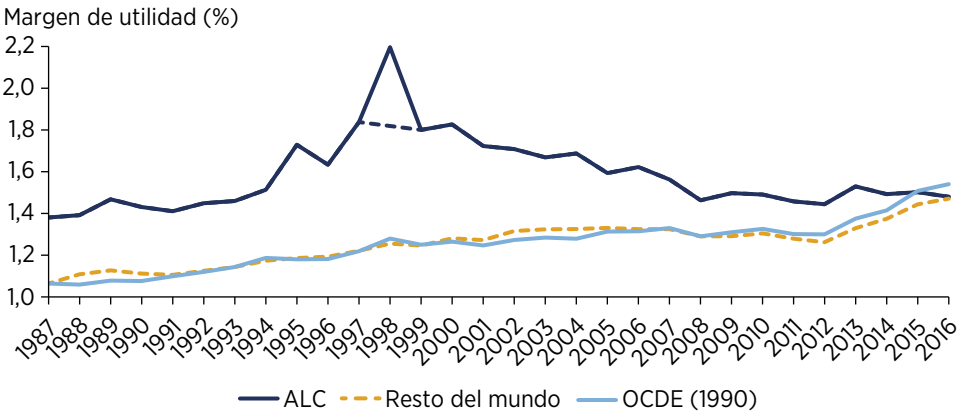
Gráfico 1.6 Las percepciones sobre el dominio del mercado son más generalizadas en los países de la región, en comparación con otros similares



Fuente: Schwab (2019).

Nota: El gráfico muestra las percepciones sobre el dominio del mercado en 2019. El índice de dominio del mercado refleja las respuestas a la siguiente pregunta de la encuesta: "En su país, ¿cómo caracterizaría la actividad empresarial?" [1 = Dominada por unos pocos grupos empresariales; 7 = Distribuida entre muchas empresas]. ALC = América Latina y el Caribe; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Gráfico 1.7 Los márgenes de utilidad son históricamente altos



Fuente: Eslava, Meléndez y Urdaneta (2021), utilizando estimaciones extraídas del trabajo de De Loecker y Eeckhout (2018).

Nota: Los márgenes de utilidad promedio por año se estiman como los efectos fijos por año de una regresión lineal sobre el margen de utilidad promedio por país, con efectos fijos por año y por país. La leyenda "OCDE (1990)" hace referencia a los países que integraban la OCDE en 1990. "Resto del mundo" corresponde a todos los países de la muestra que no forman parte de América Latina y el Caribe. ALC = América Latina y el Caribe; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

En México, antes de las reformas de las regulaciones sobre competencia introducidas en 2013, América Móvil controlaba más del 70 % del mercado de telecomunicaciones, con márgenes de utilidad que duplicaban el promedio de las empresas de este tipo en los países de la OCDE (OCDE, 2012). Las 500 empresas más importantes de Perú son más rentables en términos relativos que las primeras 500 compañías de la lista Forbes de Estados Unidos (Alarco, Castillo y Leiva, 2019). Sin embargo, no son más productivas ni más innovadoras, lo que sugiere que los beneficios son rentas generadas gracias a que poseen mayor dominio del mercado (Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014; Vargas, 2022).

Las cuantiosas rentas captadas por las grandes empresas dominantes generan importantes costos económicos y pérdidas de bienestar para los consumidores, y representan un lastre para la innovación (recuadro 1.2)[7]. Esta es la situación típica en la región, en muchos de cuyos mercados se observan monopolios de larga data y políticamente influyentes[8]. Dominan gracias a su poder arraigado y sus conexiones políticas, y no a través de la innovación (Acemoglu y Robinson, 2019; Campos y otros, 2021; Philippon, 2019). Y consideran que frustrar la competencia es menos costoso que innovar (Akcigit, Baslandze y Lotti, 2023; Egan, 2010; Faccio, 2006). Hay además otros factores que consolidan su posición, como los privilegios especiales de las empresas estatales o los derivados de las políticas de sustitución de importaciones (Banco Mundial, 2023). Las restricciones regulatorias sobre la cantidad de licencias de operación también limitan el ingreso (Miralles, Dauda y Zipitria, 2021). En algunos sectores, es posible que los efectos de red refuercen la posición dominante si la estandarización y la compatibilidad son importantes para la productividad, como en el caso de las tecnologías informáticas (Gilbert, 2022).

Recuadro 1.2

¿Qué son los carteles y qué hacen para sobrevivir?

Las empresas establecidas que en principio serían rivales pueden coordinar sus actividades para ganar poder de mercado, lo que, a su vez, les permite fijar precios y controlar la entrada en sus segmentos de mercado. Un cartel es un grupo de empresas que adopta este tipo de comportamiento. Es un acuerdo entre competidores para fijar precios, compartir mercados o manipular ofertas en licitaciones.

El impacto más reconocido de los carteles es el aumento de los precios para los consumidores. Cientos de casos llevados a la justicia en América Latina y el Caribe han demostrado que, cuando en un mercado opera un cartel, los precios de los productos básicos se mantienen durante períodos

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 1.2

¿Qué son los carteles y qué hacen para sobrevivir? *(continuación)*

prolongados en un 50 % por encima de los valores que tendrían en otras circunstancias, y a veces llegan a un 100 % más.

Las empresas colusorias no solo cobran precios excesivos a los consumidores. Un cartel puede crear barreras que impidan la entrada de nuevas empresas y recurrir a otras prácticas anticompetitivas para proteger sus márgenes de utilidad. Si bien estos esquemas en ocasiones son inestables, algunos perduran durante décadas, lo que ralentiza el proceso de destrucción creativa.

En particular, los carteles debilitan los incentivos para mejorar la eficiencia. Pueden impedir que aumente la productividad laboral en hasta 30 puntos porcentuales en relación con los sectores en donde no operan carteles. El análisis que realizan Bridgman, Qi y Schmitz (2009) sobre un cartel de 40 años de antigüedad en el sector de la elaboración de azúcar en Estados Unidos sugiere que la producción de dicho sector disminuyó un 22 % más de lo que habría caído sin el cartel. La actividad sistemática de los carteles puede frenar el crecimiento de la productividad en toda la economía. Nickell (1996) muestra este efecto de forma empírica en el Reino Unido, y Petit, Kemp y van Sinderen (2015) en los Países Bajos. Siguiendo a Adam Smith ([1776] 1937), Van Reenen (2011), sostiene que la calidad gerencial es el principal factor que impulsa estos impactos.

Los carteles no son el único obstáculo a la competencia en las economías menos desarrolladas, pero son especialmente perjudiciales para los hogares pobres. En un análisis del Banco Mundial (2021) sobre los carteles en América Latina y el Caribe, elaborado a partir de la información de la base de datos sobre carteles del Banco Mundial, se señala que se han identificado e investigado 65 carteles en 9 países de la región. Los países donde se observó mayor cantidad de casos de carteles con efectos negativos en los mercados de productos de consumo básico (como el azúcar, el papel higiénico, el trigo, las aves de corral, la leche y los medicamentos) fueron Brasil (10 casos), Colombia (11) y México (15). En general, los carteles de la región han incrementado los precios entre un 5 % y un 20 %, pero en al menos el 4 % de los casos, el aumento fue del 100 %. Una investigación realizada por el Banco Mundial (2016) en

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 1.2

¿Qué son los carteles y qué hacen para sobrevivir? *(continuación)*

Sudáfrica indica que los recursos públicos gastados en la aplicación de medidas contra los carteles pueden ser hasta 38 veces más eficaces para reducir la pobreza que las transferencias monetarias, debido a que los carteles captan una proporción significativa de las transferencias monetarias dirigidas a los hogares elegibles.

La participación de carteles en las adquisiciones gubernamentales limita el suministro de bienes y servicios públicos. En algunos casos, pueden incluso distorsionar el mercado de bonos públicos. Entre 1980 y 2020, al menos uno de cada cuatro carteles de la región correspondió a empresas que participaban en procesos de adquisiciones públicas, y los contribuyentes debieron pagar sobreprecios. En Perú, 31 prestadores de servicios de hemodiálisis manipularon los procesos licitatorios de la administración de salud absteniéndose de participar en licitaciones públicas para elevar los precios de referencia en convocatorias posteriores. Entre 2010 y 2012, este esquema dio lugar a sobreprecios por un valor aproximado de USD 10 millones en cada licitación. Licetti y Goodwin (2015) informan que, en 2014, Perú sancionó a un cartel conformado por empresas de ingeniería involucradas en contratos para la expansión de la red de carreteras por un valor de USD 50 millones. En México, entre 2010 y 2013, siete bancos celebraron al menos 142 acuerdos para manipular los precios del mercado de bonos soberanos limitando las ventas y compras. Este esquema generó pérdidas en el mercado por más de USD 1400 millones. En Colombia, un acuerdo anticompetitivo que favoreció a un grupo específico de empresas en el proceso de concesión para la construcción de una importante carretera (Ruta del Sol II) costó al Gobierno y, en última instancia, a los contribuyentes al menos USD 11 millones en sobreprecios.

Stigler (1964) sostiene que muchas empresas encuentran incentivos para no formar carteles. Sin embargo, los posibles beneficios derivados de la colaboración encubierta pueden opacar esos incentivos. Levenstein y Suslow (2006) analizan las operaciones de los carteles y concluyen que la distribución de la duración es bimodal. Si bien según diversos estudios la vida promedio de un cartel es de unos cinco años, muchos se disuelven en menos de un año.

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 1.2

¿Qué son los carteles y qué hacen para sobrevivir? *(continuación)*

Los datos indican que los carteles logran, en mayor o menor medida, aumentar los precios y las ganancias. También pueden influir en otras variables no relacionadas con los precios, como la publicidad, la innovación, la inversión, las barreras a la entrada de nuevas empresas y la concentración. Las más importantes son la innovación y la inversión. En un escenario de este tipo, los esfuerzos por elevar la productividad o superar a la competencia son o bien inútiles o bien podrían romper los cimientos de la colusión.

Ocasionalmente, los carteles se separan a causa del engaño de algún participante, pero los mayores desafíos a los que se enfrentan son los cambios en las condiciones económicas y la llegada de otros competidores que logran ingresar en el mercado pese a sus esfuerzos por impedirlo. Los carteles que desarrollan estructuras organizativas para responder a estas condiciones cambiantes tienen más probabilidades de sobrevivir. Los más sofisticados son capaces de monitorear las operaciones de los miembros individuales para impedir engaños e intervenir para elevar las barreras a la entrada de nuevos actores.

Fuentes: Análisis basado en el trabajo de Connor (2020); OCDE (2014); Banco Mundial (2021), y los estudios citados.

En sus operaciones diarias, las empresas dominantes a menudo tratan de salvaguardar sus elevados márgenes de utilidad. La colusión con otros actores establecidos y los abusos de posición dominante pueden crear barreras artificialmente altas que impidan la entrada de nuevos competidores. Si otras empresas con potencial para convertirse en líderes quedan excluidas de un mercado por estos motivos, la productividad de toda la industria se ve afectada (recuadro 1.2). La aplicación deficiente de las leyes antimonopolio también puede dar lugar a márgenes de utilidad elevados (Gutiérrez y Philippon, 2018).

El número promedio de carteles detectados en la región ha ido en aumento[9] y, desde la década de 1980, alrededor del 35 % de ellos se ubica en el sector de las manufacturas. Por su parte, el transporte y el comercio mayorista y minorista representan el 15 % cada uno (gráfico 1.8). En la industria manufacturera, los carteles son particularmente habituales en el sector del procesamiento de carne en Brasil, Chile y Panamá, y en el de los productos químicos básicos en Argentina, Brasil, Colombia, Panamá y Perú. En el sector farmacéutico (tanto mayorista como minorista) se han descubierto carteles en Brasil, Chile, El Salvador y Honduras. En el sector del transporte, Chile impuso una multa de USD 95 millones a seis compañías navieras por colusión en procesos de licitación para prestar servicios de transporte marítimo a fabricantes y consignatarios de automóviles importados. México sancionó a siete líneas navieras por celebrar nueve acuerdos para repartirse el mercado de transporte de automóviles (Begazo y otros, 2018).

Gráfico 1.8 Los carteles distorsionan prácticamente todos los sectores de la economía en América Latina y el Caribe

Fuente: Banco Mundial (2021).

Nota: El gráfico muestra los carteles llevados ante la justicia en América Latina y el Caribe, por sector, entre 1980 y 2020.

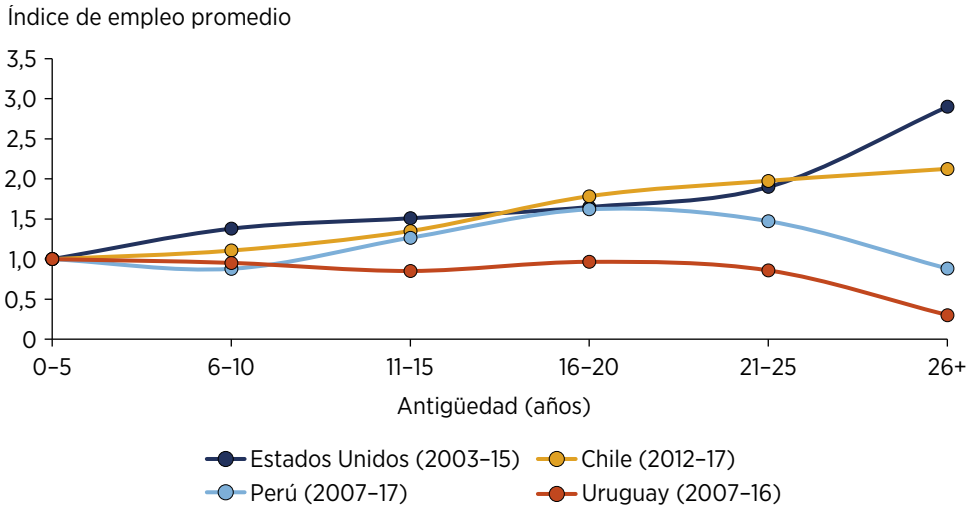
Barreras significativas a la expansión

La región de América Latina y el Caribe cuenta con numerosas empresas pequeñas que, en conjunto, emplean a una gran proporción de la fuerza laboral. Aproximadamente el 70 % trabaja en empresas con menos de 10 empleados, mientras que en Estados Unidos este valor es del 23 % (Eslava y otros, 2023). El número de microempresas es también mucho mayor. En Colombia y México, casi el 90 % de los establecimientos son microempresas, frente al 50 % en Estados Unidos (Eslava, 2018; Eslava, Haltiwanger y Pinzón, 2019)[10]. En la región, el 96 % de los establecimientos tienen cinco empleados o menos, mientras que en los países de ingreso alto, la proporción es del 81 % (Klapper y Randall, 2012). La presencia de tanta cantidad de microempresas que emplean a un porcentaje tan grande de trabajadores representa un lastre para la productividad en el canal de asignación, pero, sobre todo, indica falta de crecimiento y distorsiones en el sector formal (Fattal Jaef, 2022; Perry y otros, 2007).

En la región, las pymes se desarrollan con lentitud. En los países de ingreso alto, el 20 % de las empresas tiene seis o más trabajadores; en Europa y Asia central, más del 10 %; en América Latina y el Caribe, la proporción es de solo el 4 % (Lederman y otros, 2014). Tan solo el 11 % de estas firmas latinoamericanas son empresas jóvenes de rápido crecimiento, con niveles de productividad, investigación y desarrollo e innovación comparables a los de compañías más maduras. De todas las pymes de la región, el 44 % apenas crece (Grazzi y Pietrobelli, 2016). Por otro lado, las empresas medianas, que deberían presentar menos limitaciones que las microempresas, tampoco crecen (Lederman y otros, 2014; Tybout, 2014). En promedio, el tamaño de una empresa en Estados Unidos se triplica a los 26 años y se multiplica por siete a los 40 (Hsieh y Klenow, 2014) (gráfico 1.9). En América Latina y el Caribe, las empresas crecen mucho más lentamente. En Uruguay, casi ninguna ha aumentado de tamaño a los 26 años; en México, solo duplican su tamaño a los 40 años (Hsieh y Klenow, 2014). Las firmas jóvenes en rápido crecimiento por lo general no llegan a la categoría de superestrellas (esto es, empresas altamente productivas y de crecimiento veloz) como Big Cola, que alguna vez fue una pequeña compañía de refrescos de la región peruana de Cajamarca. Gracias a las mejoras introducidas en sus procesos internos y a las innovaciones en los productos, esta compañía se convirtió en un actor internacional que desafió a Coca-Cola en los países en desarrollo de Asia (Eslava, Haltiwanger y Pinzón, 2019).

El lento crecimiento del segmento mediano indica que existen barreras al proceso de destrucción creativa que frenan el crecimiento de las empresas productivas y la salida de las improductivas. Cuando el proceso de destrucción creativa funciona adecuadamente, los recién llegados tienden a expandirse con

Gráfico 1.9 Las empresas crecen más lentamente

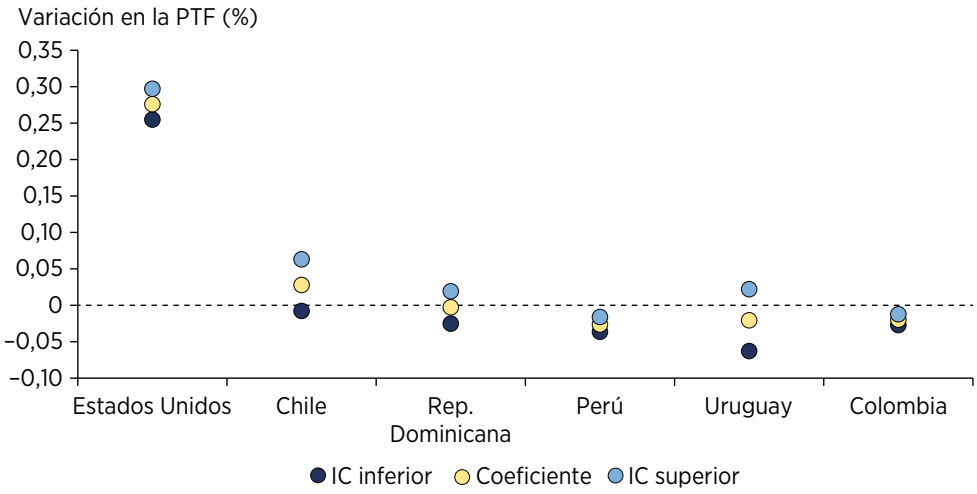


Fuentes: Chile, Perú y Uruguay: encuestas a empresas del Banco Mundial, https://espanol.enterprisesurveys.org/es/enterprisesurveys; Estados Unidos: Aghion y otros (2018).

Nota: En el índice, 1 representa el empleo promedio de las empresas de 0 a 5 años de antigüedad. Las encuestas nacionales pueden sesgar las estimaciones de la tasa de salida porque reflejan salidas reales o empresas no incluidas en la muestra. Estos sesgos disminuyen a medida que aumenta el tamaño de la empresa, debido a que los organismos nacionales de estadística tratan de incluir en la muestra la totalidad del universo de las grandes empresas.

rapidez, se convierten en los que más aportan a la creación de empleo y son más propensos a encarar actividades que requieren un uso intensivo del conocimiento (Ayyagari, Demirgüç-Kunt y Maksimovic, 2014; Haltiwanger, Jarmin y Miranda, 2013; OCDE, 2017). En consecuencia, una empresa que sobrevive debería volverse más productiva a medida que crece en su ciclo de vida. De este modo, todas las empresas deberían alcanzar eventualmente un tamaño de equilibrio, que dependerá de la estructura de costos y los efectos de la industria (Hopenhayn, 1992; Jovanovic, 1982). Esto es lo que sucede en gran parte del mundo, pero es poco frecuente en América Latina y el Caribe (gráfico 1.10). Si las empresas de la región crecen, no parece que la razón principal sea la mejora de la productividad (Aghion y otros, 2001; Ding y Niu, 2019; OCDE, 2021). La relación entre el tamaño y la productividad es, en la mayoría de los casos, negativa o nula en las empresas manufactureras de la región, mientras que en Estados Unidos es positiva.

Gráfico 1.10 Las grandes empresas manufactureras no son tan productivas



Fuente: Cálculos realizados a partir de bases de datos sobre empresas manufactureras.

Nota: El gráfico muestra la variación porcentual de la PTF en las empresas manufactureras con un aumento del 1 % en el número de empleados. Los datos de Perú y Colombia corresponden a 2007-17; los de Chile, a 2012-17; los de Uruguay, a 2007-16; los de República Dominicana, a 2015-19, y los de Estados Unidos, a 1987-2019. La productividad de las empresas se calcula asumiendo una función de producción de Cobb-Douglas y siguiendo la metodología de Ackerberg, Caves y Frazer (2015). Las cifras de Estados Unidos se basan en información agregada sobre el sector manufacturero al nivel de tres dígitos de la Oficina de Estadísticas Laborales del país. En una verificación de la solidez, los coeficientes de regresión para Chile y Perú se mantuvieron cercanos a cero en una muestra más pequeña que incluía solo grandes empresas. IC inferior = menor valor de la banda del intervalo de confianza; IC superior = valor superior; PTF = productividad total de los factores.

Los datos presentados en esta sección también muestran que ni siquiera las empresas productivas de la región pueden alcanzar el tamaño óptimo. Entre los obstáculos importantes que impiden la expansión de las empresas figuran las estructuras de costos subyacentes, las capacidades gerenciales y organizativas, o el acceso al financiamiento para la inversión o la investigación y el desarrollo (Audretsch y otros, 2018; Cirera y Maloney, 2017; OCDE, 2019). Es posible que las empresas de la región carezcan de la capacidad básica para modificar el rumbo y expandirse hacia nuevos mercados. Quizá les resulte difícil elevar la calidad de sus productos debido a las barreras de entrada que frenan la competencia (véase el capítulo 3 de este informe).

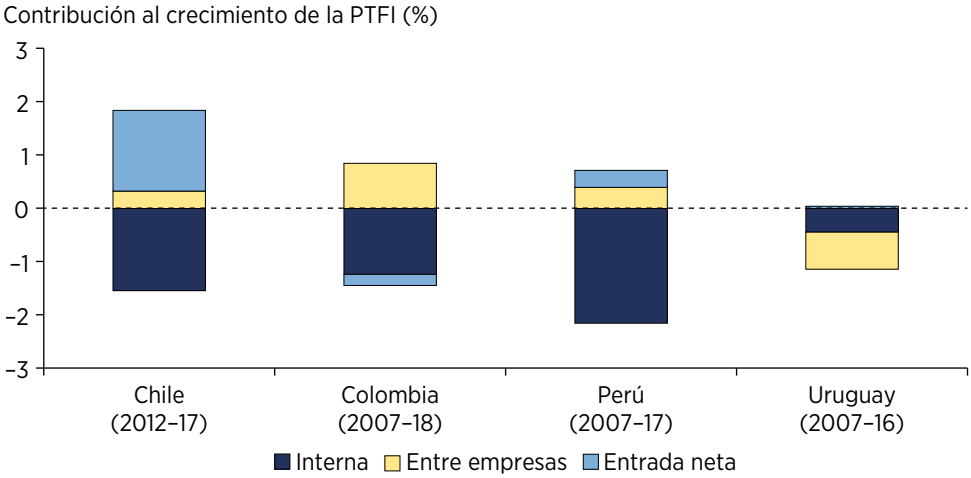
Escasos esfuerzos de innovación

Año tras año, la región muestra una baja tasa de innovación (gráficos 1.11 y 1.12). Las empresas introducen nuevos productos con menos frecuencia, son titulares de menos patentes y utilizan prácticas de gestión menos sofisticadas que en

otras regiones (Lederman y otros, 2014). En comparación con las empresas de los países de la OCDE, las de la región tienden a invertir menos en investigación y desarrollo y dependen más de otro tipo de actividades para generar innovación (Crespi y otros, 2022; Phelps, 2013). Algunos países —Chile, Brasil y Argentina— logran mejores resultados que otros en esta área. Sin embargo, se abocan principalmente a ponerse a la par de otros países, es decir, a introducir productos o procesos ya establecidos en otro lugar pero que son nuevos para la empresa. Incluso este procedimiento debería adoptarse de forma más generalizada (gráfico 1.13).

Según la información proporcionada por las propias empresas de la región, se observa una baja incidencia de solicitudes de derechos de propiedad intelectual y escasa actividad de patentamiento en relación con el promedio de la OCDE. Solo el 14 % de las empresas latinoamericanas solicitó derechos en el período que va de 2008 a 2010, lo que sugiere que gran parte de la innovación de la región consiste en utilizar tecnologías desarrolladas en otros lugares (Cheng, 2022; Cirera y Maloney, 2017).

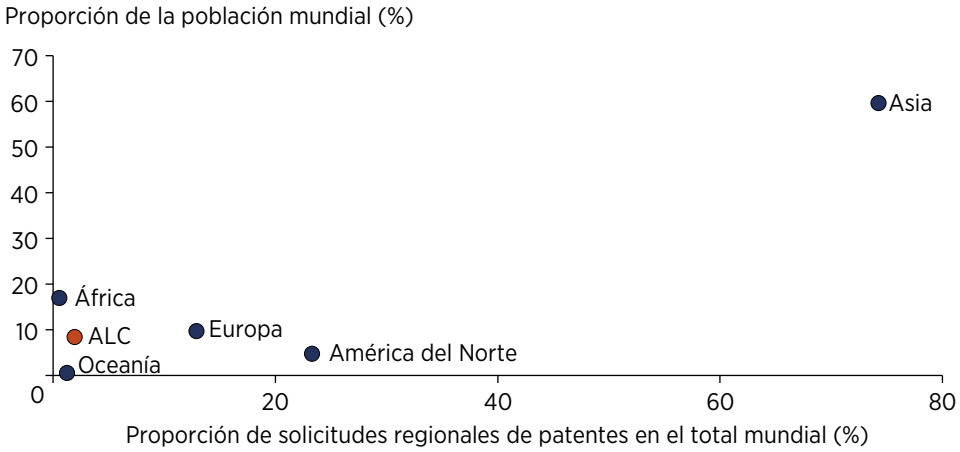
Gráfico 1.11 La escasa innovación contribuye poco a la productividad



Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial basadas en la metodología de Melitz y Polanec (2015).

Nota: El gráfico muestra el crecimiento de la PTFI de las empresas manufactureras, por margen de productividad. Las estimaciones se calculan asumiendo una función de producción translogarítmica y aproximándose al valor del capital humano a través de los salarios. Por lo tanto, la mano de obra se contabiliza mediante la remuneración salarial. Se obtienen resultados similares asumiendo una función de producción de Cobb-Douglas y utilizando solo el número de empleados como valor de la mano de obra. La escasa innovación se refleja en la disminución de la contribución al margen de productividad interna. PTFI = productividad total de los factores basada en los ingresos.

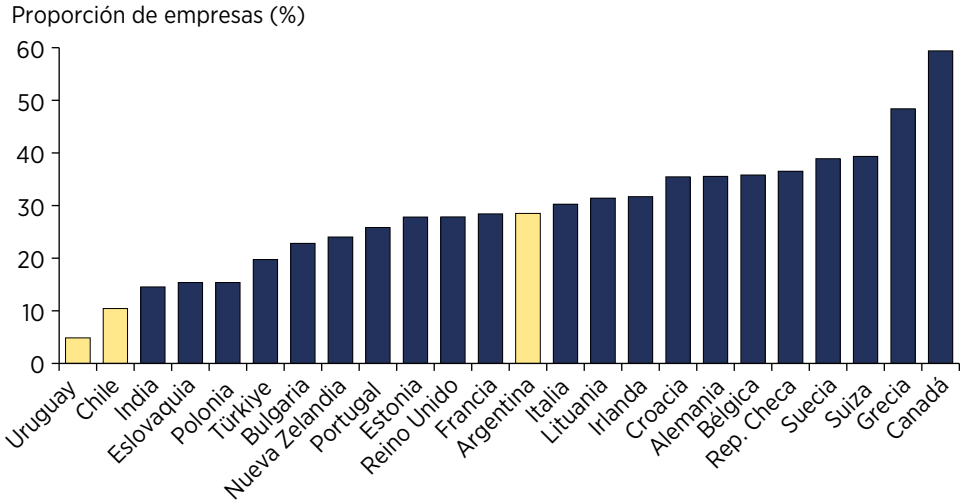
Gráfico 1.12 En la región de América Latina y el Caribe se presentan pocas solicitudes de patentes, pese a que su población es comparable a la de Europa y América del Norte



Fuentes: Solicitudes regionales de patentes: Indicadores Mundiales de Propiedad Intelectual (2020); porcentajes de la población: datos de la División de Población de las Naciones Unidas correspondientes a 2019.

Nota: El gráfico muestra la proporción de solicitudes de patentes en relación con la proporción de la población mundial en 2019. Los agrupamientos por región siguen los de las fuentes originales. ALC = América Latina y el Caribe.

Gráfico 1.13 América Latina y el Caribe tiene pocas empresas que innovan en sus productos



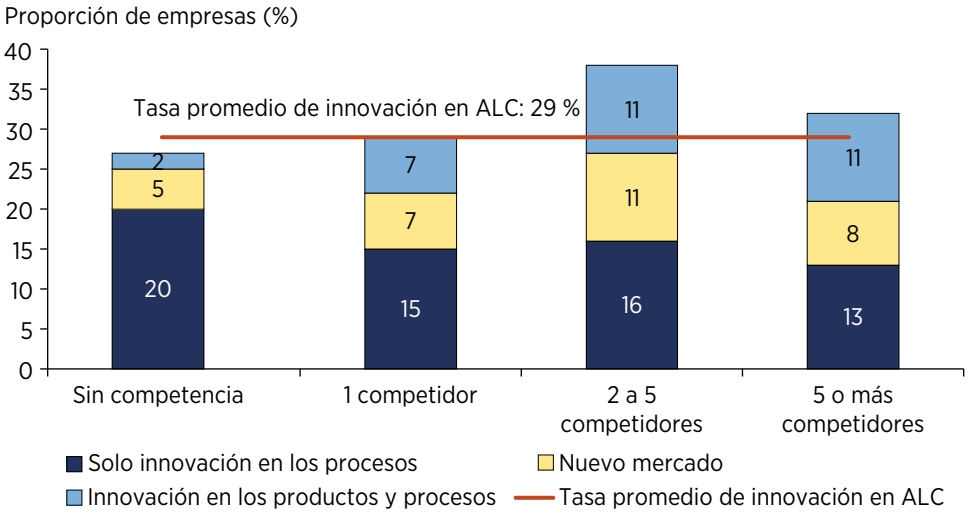
Fuente: Conjunto de datos sobre innovación de la OCDE (2021), a partir de encuestas nacionales sobre innovación y Eurostat.

Nota: El gráfico muestra la proporción de empresas que innovaron en sus productos entre 2018 y 2019. Las barras amarillas señalan países de América Latina y el Caribe.

La relación entre la innovación y el grado de competencia presenta la forma de una U invertida y depende del tamaño de la empresa (gráfico 1.14). Dos fuerzas básicas impulsan esta relación. Schumpeter (1942) sostiene que los mercados imperfectamente competitivos promueven la innovación porque en ellos se generan mayores beneficios. Arrow (1962) concluye que un monopolio que está protegido de la competencia tiene menos incentivos para innovar que una empresa en una industria competitiva. En una serie crucial de estudios, Aghion y otros (2001) muestran que estos dos efectos coexisten y dependen de la distancia de los actores establecidos respecto de la frontera tecnológica o de productividad. Por lo tanto, cuando están sujetos a la presión competitiva, los actores que disponen de capacidad innovan y escapan de la competencia. Para las empresas de baja productividad que están lejos de la frontera, es posible que los beneficios resulten tan bajos que no quieran o no puedan actualizarse y se vean obligadas a salir.

En los capítulos 2, 3 y 4 de este informe se examina esta complementariedad para demostrar empíricamente el vínculo crucial entre el crecimiento de la productividad y la capacidad de las empresas establecidas de innovar bajo la presión de la competencia. La entrada de empresas nuevas y capaces, o la amenaza de su ingreso, motiva a los actores establecidos a innovar en lugar de intentar capturar el mercado y disfrutar de enormes márgenes de utilidad (Akcigit, Baslandze y Lotti, 2023). Algunos recién llegados tal vez sean más

Gráfico 1.14 La relación entre la innovación y la competencia presenta la forma de una U invertida



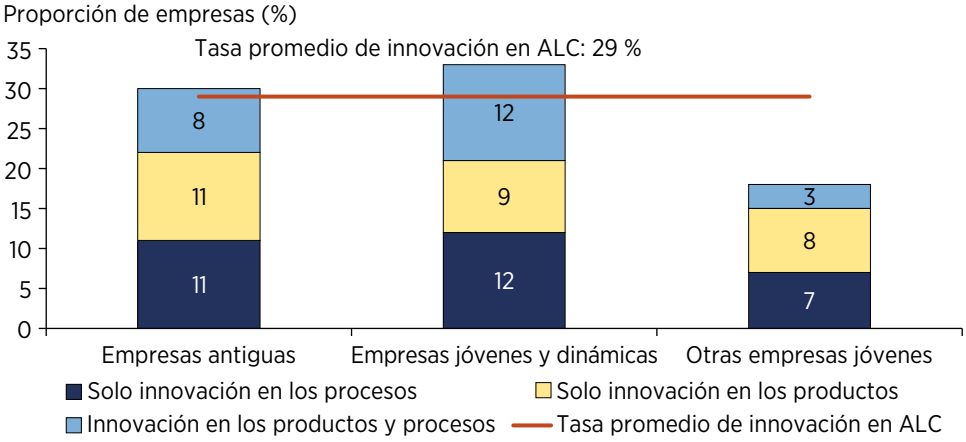
Fuentes: Crespi, Fernández-Arias y Stein (2014); encuestas a empresas del Banco Mundial (2010), https://espanol.enterprisesurveys.org/es/enterprisesurveys.

Nota: El gráfico muestra la tasa de innovación en función del número de competidores y el tipo de innovación. ALC = América Latina y el Caribe.

capaces que los ya establecidos. En la región, la tasa de innovación en procesos o productos es menor entre las empresas antiguas que entre las más jóvenes y dinámicas que ingresan en un mercado con un nuevo producto o tienen como objetivo exportar (gráfico 1.15)[11].

Varios factores explican por qué la tasa de innovación es baja en la región en general. En primer lugar, la proporción de pequeñas empresas que no innovan es grande. En segundo lugar, las empresas pequeñas y jóvenes encuentran importantes limitaciones al crecimiento. Por ejemplo, el acceso al financiamiento, la inversión en investigación y desarrollo, y la adopción de tecnología pueden representar un desafío, especialmente en el sector de las manufacturas, que a menudo requiere una fuerte inversión en maquinaria (Audretsch y otros, 2018; OCDE, 2019). En tercer lugar, las capacidades de gestión y el espíritu emprendedor de las firmas de la región —indicadores vitales de la capacidad de innovación— no se comparan con los de otras regiones (Bloom y Van Reenen, 2010; Cirera y Maloney, 2017). Es posible que las empresas tengan pocos incentivos para utilizar la tecnología existente con el fin de aumentar la productividad. Los beneficios de la innovación pueden ser bajos en parte debido a la estructura del mercado (Goñi y Maloney, 2014). Si las empresas gozan de protección gracias a su dominio del mercado o de su influencia política,

Gráfico 1.15 Las empresas antiguas innovan menos que las más jóvenes y dinámicas



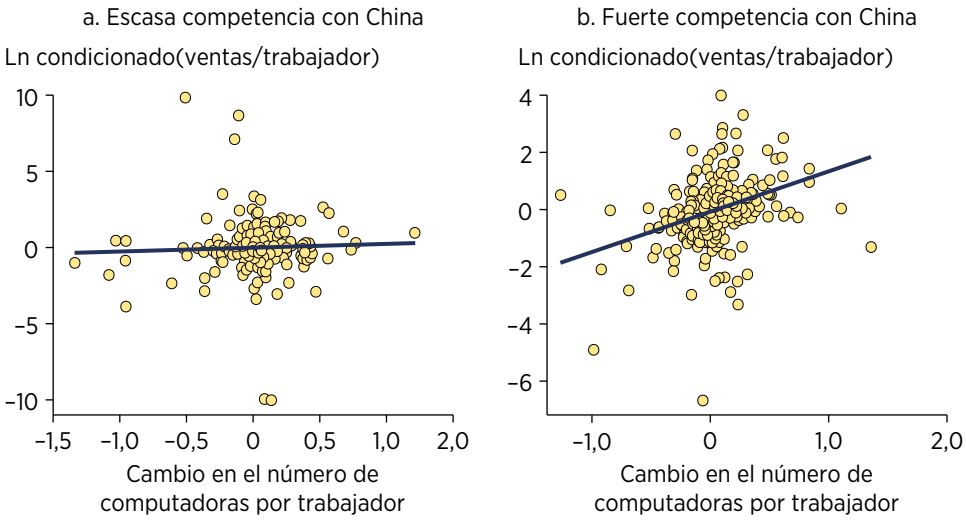
Fuentes: Crespi, Fernández-Arias y Stein (2014); encuestas a empresas del Banco Mundial (2010), https://espanol.enterprisesurveys.org/es/enterprisesurveys.

Nota: El gráfico muestra la tasa de innovación según la antigüedad de la empresa y el tipo de innovación. ALC = América Latina y el Caribe.

es posible que tengan menos incentivos para introducir innovaciones que eleven la productividad (Eslava, Meléndez y Urdaneta, 2021; Grazzi y Pietrobelli, 2016; Paus, Robinson y Tregenna, 2022).

El trabajo realizado en el Banco Mundial por Iacovone, Pereira López y Schiffbauer (2016) muestra que las empresas mexicanas que poseían tecnología informática la usaban para aumentar la productividad solo si estaban sujetas a la presión de la competencia (gráfico 1.16). Al igual que Bloom, Droca y Van Reenen (2016), quienes señalan que los *shocks* de importaciones dieron lugar a un incremento de la investigación y el desarrollo y a otras formas de innovación en Europa, Iacovone, Pereira López y Schiffbauer (2016) concluyen que la competencia de las importaciones acelera el proceso de destrucción creativa pues incentiva a los actores establecidos a implementar cambios organizativos que les permitan hacer un uso más eficaz de las tecnologías informáticas (véase en el capítulo 4 de este informe el análisis sobre las empresas líderes de Chile).

Gráfico 1.16 Las empresas comienzan a utilizar computadoras para aumentar la productividad si están sometidas a la presión de la competencia



Fuente: Iacovone, Pereira López y Schiffbauer (2016).

Nota: Las cifras muestran los aumentos en la productividad derivados del uso de computadoras en función del nivel de competencia con China. Cada punto representa una empresa.

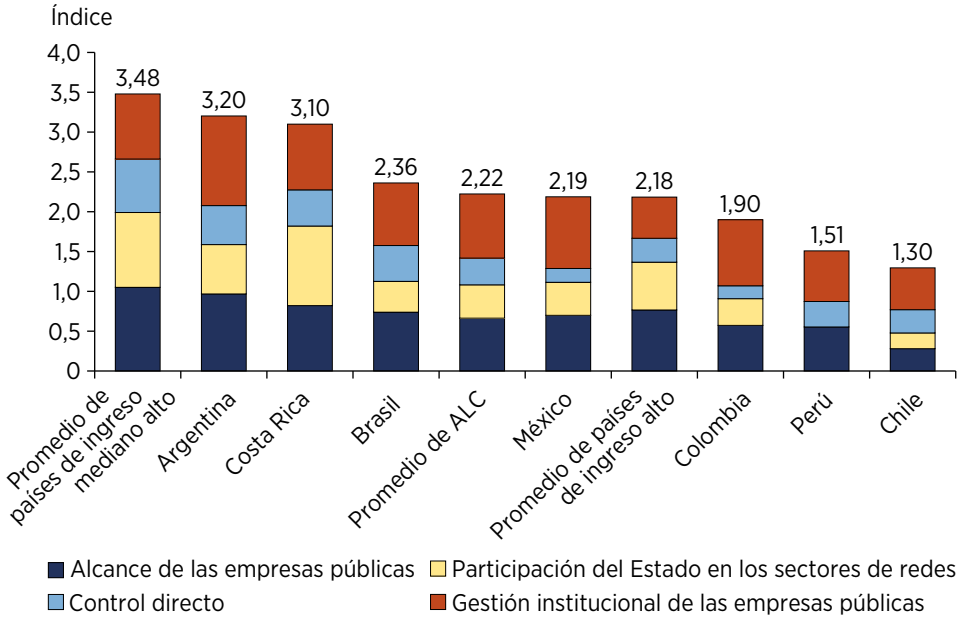
Las distorsiones normativas y regulatorias obstaculizan la competencia en la región

Mientras que algunas regulaciones apuntan directamente a promover la competencia libre y equitativa, otras pueden bloquearla inadvertidamente. Por ejemplo, la regulación de los mercados de factores o las políticas que varían en función del tamaño de las empresas tienen objetivos sociales específicos, pero pueden distorsionar los incentivos al crecimiento de las compañías. El alto costo de despedir empleados puede impedir la contratación de nuevos trabajadores, y los incentivos para no crecer y pagar así impuestos más bajos pueden empujar a las empresas al sector informal (Levy, 2018). Este efecto también se observa en los países industrializados. A menudo, la falta de competencia tiene origen en la elección de políticas en las que han influido los grupos de presión (Philippon, 2020). Las conexiones políticas de las empresas aumentan su poder de mercado y las recompensan con favores regulatorios (Akcigit, Baslandze y Lotti, 2023).

Si bien algunos Gobiernos de la región tienen en los papeles un buen desempeño en lo que respecta a las políticas de competencia, su aplicación errática puede dar como resultado un apoyo escaso a la productividad. Tanto la política de competencia como la regulación influyen en el entorno en el cual las empresas ingresan al mercado, operan y salen de él, y condicionan su capacidad para innovar y crecer. Algunas regulaciones fomentan la productividad, pues eliminan las barreras de entrada y salida. Otras establecen normas de calidad que incentivan la modernización dentro de las empresas. Pero las regulaciones también pueden generar cargas pesadas y obstaculizar así el crecimiento de las firmas e impedir que los recursos se asignen a usos más productivos.

La propiedad pública también agudiza las distorsiones anticompetitivas (Miralles, Dauda y Zipitria, 2021). En general, los países de la región están a la zaga de otros países de ingreso mediano alto en cuanto al tamaño y la importancia de sus empresas públicas. Sin embargo, estas son de todos modos actores importantes, en especial en Argentina, Costa Rica y Brasil (gráfico 1.17). Algunas participan en mercados en donde la presencia del sector público es infrecuente en otras partes del mundo. Estas empresas tienen fuerte presencia en la producción de gas, el refinado de productos derivados del petróleo y otras industrias extractivas[12]. Los sectores de la región que muestran una participación inusual de las empresas públicas incluyen la construcción y reparación de buques, la producción de aeronaves y naves espaciales, y los juegos de azar[13]. Un desglose de los elementos que generan restricciones confirma que la gestión y el alcance de estas empresas son los factores más problemáticos en la región, excepto en Costa Rica, donde la participación del Gobierno en el sector de redes es la principal preocupación.

Gráfico 1.17 Las empresas públicas siguen siendo actores importantes en varios países



Fuente: Base de datos de la OCDE y el Grupo Banco Mundial sobre regulación de los mercados de productos (panel de información), catálogo de datos, Banco Mundial, Washington, DC, https://prosperitydata360.worldbank.org/en/dataset/OECDWBG+PMR; Indicadores de Regulación de los Mercados de Productos (panel de información), OCDE, París, https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/product-market-regulation.html.

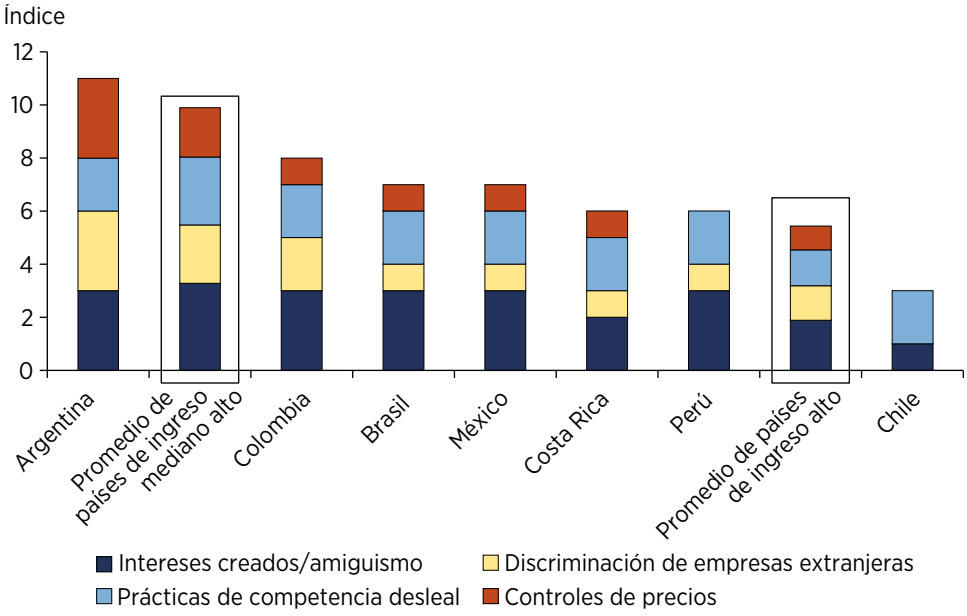
Nota: El gráfico muestra el desglose del Índice de Regulación de los Mercados de Productos en relación con la propiedad pública en el período 2018-20. ALC = América Latina y el Caribe; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

La presencia de empresas públicas en el mercado no es tan fuerte en América Latina y el Caribe como en otras regiones de ingreso mediano. No obstante, estas empresas son motivo de preocupación porque algunas operan con ventajas especiales en mercados donde existe la iniciativa privada. Los datos sobre la regulación del mercado de productos confirman que Argentina, Chile, Costa Rica y México poseen empresas públicas que no están constituidas como sociedades de responsabilidad limitada. Algunas de ellas no están sujetas al derecho privado, excepto en Costa Rica. Muchas prestan servicios comerciales y no comerciales, pero solo las mexicanas de determinados sectores están obligadas a separar sus actividades comerciales de las de otro tipo. Esta separación es fundamental para identificar y diferenciar los costos y los ingresos de cada clase de actividad. La escasa neutralidad regulatoria es un problema que afecta a Argentina, Brasil y México, donde las empresas públicas están exentas de la aplicación de ciertas normas que los operadores del sector privado deben

cumplir. Por otro lado, en Costa Rica, estas empresas no están sujetas a todas las disposiciones de la Ley de Competencia[14]. Además, excepto en Brasil y Perú, las empresas públicas de la región tienen acceso a financiamiento en mejores condiciones que el sector privado. En Argentina, Colombia y Costa Rica, también gozan de otros privilegios[15].

Un impedimento común al crecimiento de la región son las normas que protegen los intereses creados y, por lo tanto, generan barreras que obstaculizan la entrada al mercado (gráfico 1.18). Las regulaciones restrictivas sobre la actividad en los sectores de redes (TIC, transporte y energía) crean cuellos de botella que perjudican al resto de la economía. Las barreras regulatorias formales al comercio y la inversión contribuyen a las distorsiones (recuadro 1.3). Aunque los países de ingreso alto de la OCDE también cuentan con normas que limitan la competencia, las de América Latina y el Caribe son casi el doble de restrictivas que las de los países de mejor desempeño de la OCDE (gráfico 1.19) (Arnold, Nicoletti y Scarpetta, 2008; Nicoletti y Scarpetta, 2003).

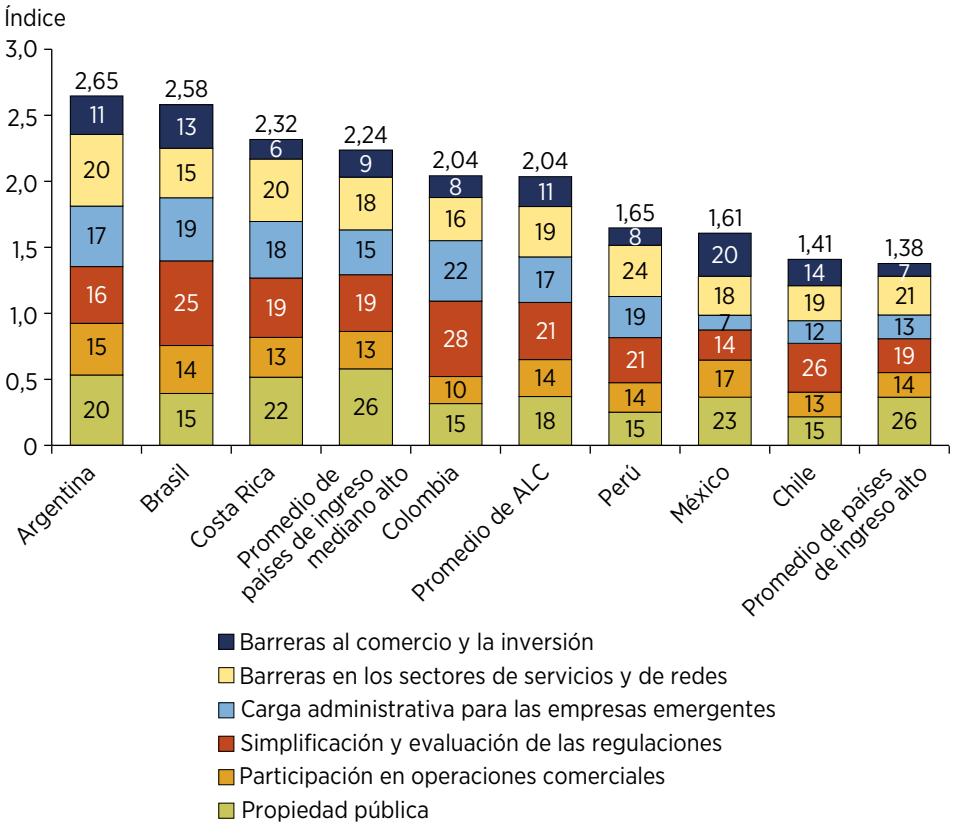
Gráfico 1.18 Las normas que protegen los intereses creados son las que más restringen la competencia



Fuente: Miralles, Dauda y Zipitria (2021); cálculos basados en datos de la herramienta de seguimiento del riesgo de Economist Intelligence Unit (enero de 2021).

Nota: El gráfico muestra los riesgos empresariales percibidos en el período 2018-20. La herramienta de seguimiento del riesgo de Economist Intelligence Unit es un indicador de la percepción. El gráfico muestra la combinación de cuatro indicadores, cada uno medido en una escala de 0 (riesgo muy bajo) a 4 (riesgo muy alto).

Gráfico 1.19 En los países de América Latina y el Caribe, las regulaciones restringen la competencia en mucho mayor medida que en los de la OCDE



Fuentes: Miralles, Dauda y Zipitria (2021); base de datos de la OCDE y el Grupo Banco Mundial sobre regulación de los mercados de productos (panel de información), catálogo de datos, Banco Mundial, Washington, DC, https://prosperitydata360.worldbank.org/en/dataset/OECDWBG+PMR; Indicadores de Regulación de los Mercados de Productos (panel de información), OCDE, París, https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/product-market-regulation.html.

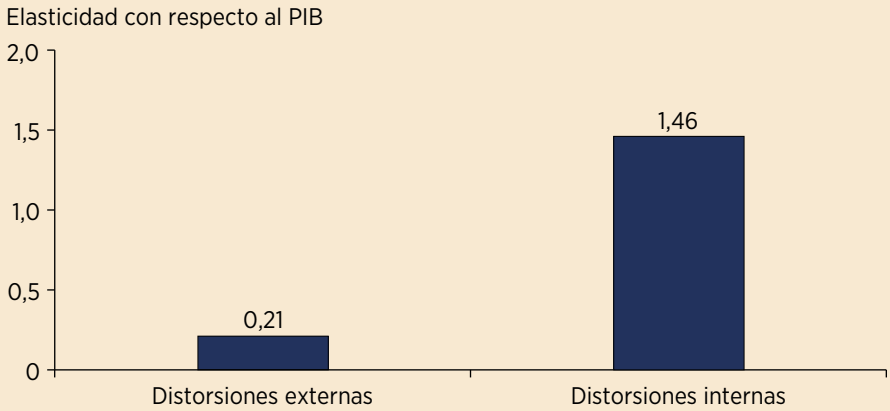
Nota: Los datos abarcan los años 2018-20. Los valores más altos del Índice de Regulación de los Mercados de Productos representan una restricción mayor de la competencia. ALC= América Latina y el Caribe; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Recuadro 1.3

Las distorsiones relacionadas con la competencia socavan el aumento de la productividad en la región

Caliendo, Parro y Tsyvinski (2022) concluyen que, en relación con las fricciones externas que afectan las transacciones entre países, las distorsiones internas que influyen sobre las operaciones entre sectores dentro de un país tienen un impacto mucho mayor en el producto interno bruto (PIB) (gráfico B1.3.1). Esto se debe a que los insumos en el mercado tienen un impacto crucial en el crecimiento. Tanto la intensidad como la combinación de insumos son importantes. La reducción de las distorsiones afecta a la economía a través de los vínculos entre insumos y productos, baja los precios y da lugar a redes de producción más densas. Por lo tanto, una pequeña modificación en una industria puede causar grandes cambios estructurales en muchas otras.

Gráfico B1.3.1 Elasticidad del PIB frente a las distorsiones internas en comparación con las externas, República Dominicana, 2016



Fuente: Parro y Zentner (2019).

Nota: PIB = producto interno bruto.

Estos efectos dinámicos de los insumos intermedios ponen de relieve la importancia de centrarse en las industrias principales, como señalan Acemoglu y Azar (2020), Baqaee y Farhi (2020) y Jones (2011). Este efecto está ampliamente documentado. Las nuevas combinaciones de insumos en el proceso de producción representan entre el 40 % y el 64 % del crecimiento promedio de la productividad total de los factores en Estados Unidos. Una reducción del 1 % en las distorsiones en el sector de las

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 1.3

Las distorsiones relacionadas con la competencia socavan el aumento de la productividad en la región *(continuación)*

telecomunicaciones en la República Dominicana podría elevar el PIB en un 0,21 % (gráfico B1.3.2). En México, la eliminación de las distorsiones sectoriales daría lugar a un aumento del 15 % en el valor agregado del sector agrícola. La eliminación de distorsiones en el costo de la mano de obra y los márgenes de utilidad monopólicos podría generar un aumento del valor agregado del 7 % en Brasil y del 15 % en México. Según Leal (2017), si se centraran los esfuerzos en la supresión de las distorsiones en las 10 principales industrias, se podría conseguir una mejora de la producción del 10 % en México y del 5 % en Brasil.

Gráfico B1.3.2 Elasticidad del PIB frente a las distorsiones sectoriales internas, República Dominicana, 2016

Fuente: Parro y Zentner (2019).

Nota: PIB = producto interno bruto; ZEE = zona económica especial.

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 1.3

Las distorsiones relacionadas con la competencia socavan el aumento de la productividad en la región *(continuación)*

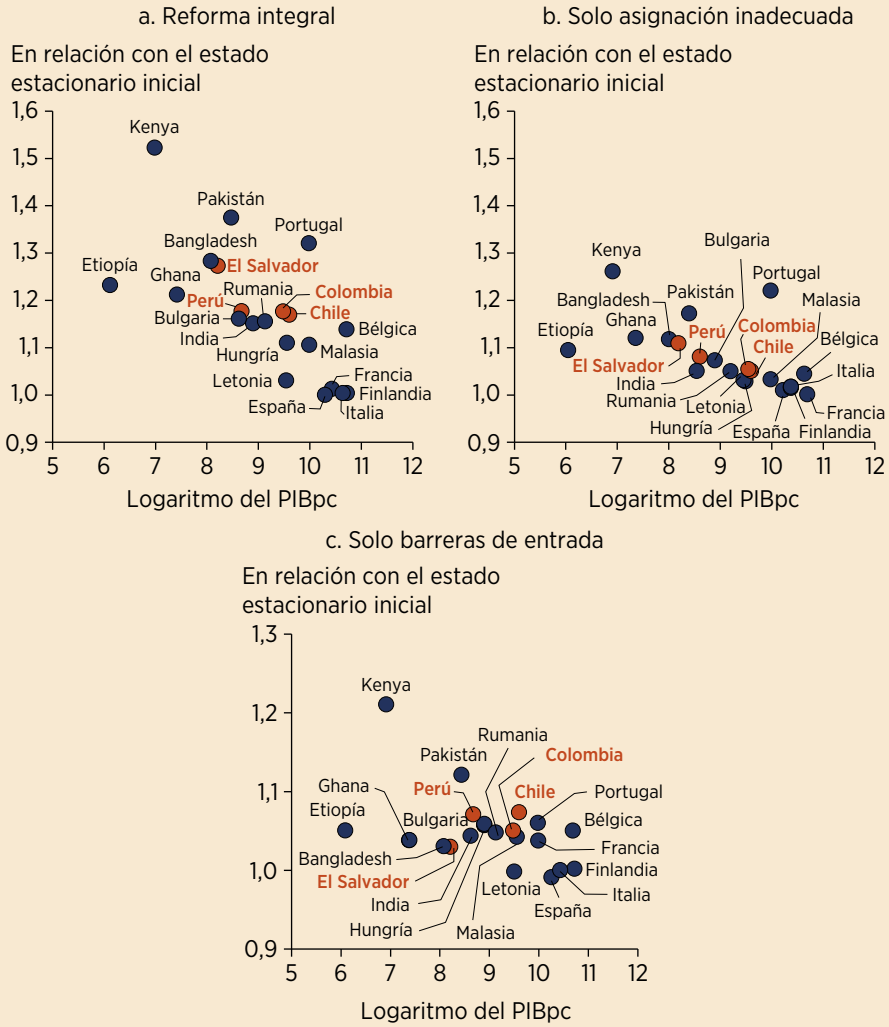
Colombia ofrece evidencias adicionales de los importantes beneficios de la reducción de las distorsiones en términos de crecimiento. Eslava y Haltiwanger (2021) observan que, en ese país, el efecto que generaría en el bienestar la eliminación de la dispersión en los precios de los insumos y de los márgenes de utilidad es dos veces mayor que el impacto que tendría suprimir todas las demás distorsiones, dado que explica 7 de los 17 puntos porcentuales de la contribución negativa de las distorsiones al crecimiento de las ventas. Si el sector de los servicios (por ejemplo, los servicios empresariales) presenta distorsiones significativas, es posible que el sector manufacturero no reciba los insumos necesarios para elevar la productividad o que solo los reciba a precios elevados. Los beneficios dependen de la estructura del mercado y de las distorsiones en los vínculos entre insumos y productos. Por ejemplo, el Banco Mundial (2015) concluye que, en Bolivia, Chile, Ecuador y Perú, la eliminación de las distorsiones en los servicios generaría aumentos en la productividad general mucho mayores que la supresión de las distorsiones en las manufacturas. Por su parte, Fattal Jaef (2022) señala que la eliminación de las distorsiones relacionadas con la competencia, como las barreras a la entrada de nuevas empresas y la asignación ineficiente idiosincrásica, puede asociarse con aumentos de productividad de hasta el 50 %. Los países de ingreso bajo son los que pueden cosechar beneficios mayores. Por ejemplo, El Salvador podría aumentar la PTF en un 28 %, mientras que Chile y Perú podrían elevarla en un 18 % (gráfico B1.3.3). Esto significa que las reformas que respaldan la competencia son aún más importantes en países como El Salvador que en la mayoría de los países estudiados en este informe.

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 1.3

Las distorsiones relacionadas con la competencia socavan el aumento de la productividad en la región *(continuación)*

Gráfico B1.3.3 Aumento de la PTF por la eliminación de todas las distorsiones



Fuente: Fattal Jaef (2022).

Nota: Los puntos rojos señalan países de América Latina y el Caribe. El eje *y* representa la PTF sin distorsiones como proporción de la PTF en un contexto con distorsiones (100 %). Los datos corresponden a los siguientes años: Bangladesh, 2012; Chile, 2023; Colombia, 2016; El Salvador, 2004; Etiopía, 2011; Ghana, 2003; India, 2004–05; Kenya, 2010; Malasia, 2015; Pakistán, 2005; Perú, 2008, y Bélgica, Bulgaria, España, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Letonia, Portugal y Rumania, 2014. PIBpc = producto interno bruto per cápita; PTF = productividad total de los factores.

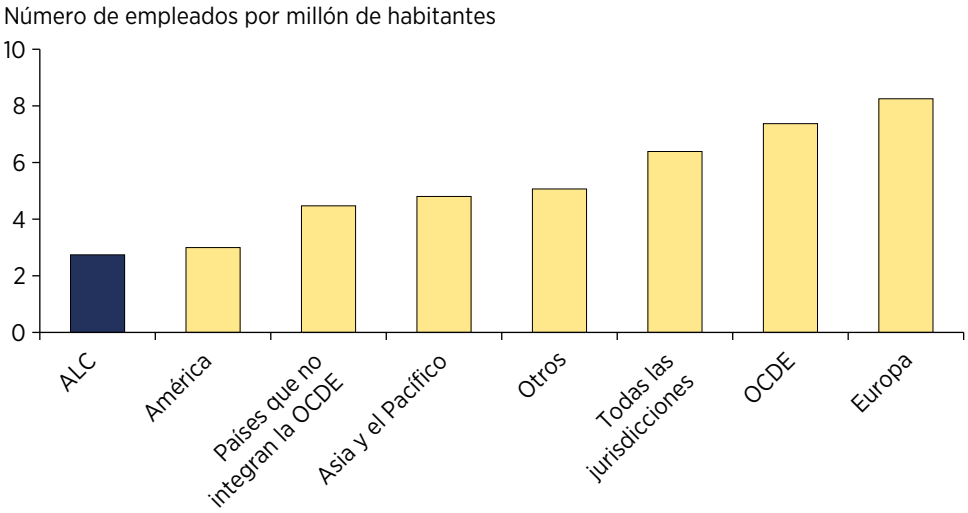
Fuente: Bhagwati (1969) y los estudios citados.

Escasa aplicación de la legislación antimonopolio

En algunos países de la región, las autoridades que regulan la competencia han ganado autonomía y ahora funcionan como organismos especializados con mayor capacidad de sanción. Sin embargo, en muchos otros, estos organismos siguen siendo pequeños y no cuentan con los recursos suficientes para la enorme tarea que deben llevar adelante (gráficos 1.20 y 1.21). Aún no se han adoptado plenamente las mejores prácticas en toda la región. México reconoció los principios de la competencia en su Constitución de 1917 y adoptó una ley antimonopolio en 1934, pero las autoridades carecieron de fondos suficientes hasta 1993, año en que se creó un organismo independiente para investigar las conductas anticompetitivas. En general, las reformas de las leyes de competencia han quedado rezagadas respecto de otros programas de reforma, como los de estabilización macroeconómica. Si bien detectar y sancionar las infracciones a las leyes de defensa de la competencia es una tarea difícil y consume recursos, los beneficios potenciales son cuantiosos.

En general, las barreras que impiden la entrada de nuevos actores se asocian con una cantidad pequeña de empresas en una economía, que tienen un tamaño promedio mayor y una productividad promedio más baja. Las distorsiones idiosincrásicas están estrechamente vinculadas con la competencia (véase el

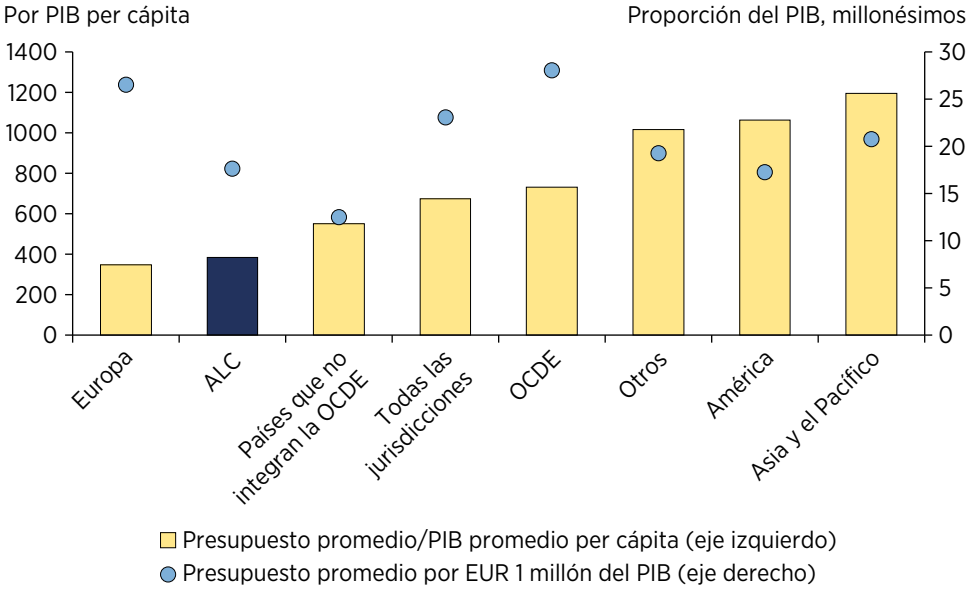
Gráfico 1.20 Las autoridades que regulan la competencia no cuentan con personal suficiente



Fuente: Araujo y Meester (2023), a partir de datos de la OCDE (2020).

Nota: El gráfico muestra el número de empleados de la autoridad reguladora de la competencia por cada millón de habitantes en el período 2015-19. La denominación de las regiones sigue la de la fuente de datos original. ALC = América Latina y el Caribe; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Gráfico 1.21 Las autoridades que regulan la competencia no disponen del presupuesto suficiente



Fuente: Araujo y Meester (2023), a partir de datos de la OCDE (2020).

Nota: El gráfico muestra el presupuesto promedio de las autoridades reguladoras de la competencia por región en 2015, expresado en términos del PIB per cápita (eje de la izquierda) y en euros por cada EUR 1 millón del PIB. La denominación de las regiones sigue la de la fuente de datos original. ALC = América Latina y el Caribe; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; PIB = producto interno bruto.

capítulo 2 de este informe). Sus efectos interactúan con los de las barreras de entrada. Si se establece un obstáculo a la entrada de nuevos participantes en una economía donde ya existen distorsiones idiosincrásicas considerables, el tamaño inicial promedio de las empresas será menor que en una economía que carece de estas distorsiones.

Conclusión: La región ha estado plagada de barreras a la competencia

Los hechos estilizados que se presentaron en este capítulo revelan un panorama con escasas presiones competitivas, lo que se refleja en bajas tasas de entrada, márgenes de utilidad históricamente altos, importantes obstáculos a la expansión y escasos esfuerzos en el área de la innovación. La región también presenta numerosas barreras normativas y regulatorias a la competencia, como regulaciones restrictivas en el mercado de productos, aplicación deficiente de las leyes antimonopolio y escasa capacidad de las autoridades de defensa de la competencia. Estas barreras frenan el proceso de

destrucción creativa y contribuyen al estancamiento del crecimiento de la productividad en la mayor parte de la región. También restringen la reasignación de factores hacia las empresas y los sectores más productivos, e impiden la innovación y la mejora de la calidad, que son el núcleo del aumento de la productividad (recuadro 1.4).

Recuadro 1.4

Innovación y mejora de la calidad

Cuando las presiones de la competencia aumentan, cobran importancia las características de las empresas ya establecidas. Sus posibilidades de sobrevivir a la competencia dependen de su capacidad para innovar o mejorar la calidad a fin de ofrecer mejores productos a los mercados. Sin embargo, las medidas que adopta una empresa para innovar difieren según su nivel de desarrollo o las condiciones de la economía y el mercado. En las primeras etapas del desarrollo, la innovación consiste principalmente en mejorar las operaciones o los procesos internos, y posteriormente adoptar tecnologías existentes pero nuevas para la empresa. Solo en las últimas etapas del avance de una economía hacia la categoría de ingreso mediano alto las empresas comienzan a crear nuevo conocimiento, lo que se refleja en el aumento de las patentes internacionales.

Verhoogen (2021) resume de la siguiente manera el proceso de modernización que llevan adelante las empresas: 1) *aprendizaje*, definido como la acumulación de capacidades; 2) *mejora de la calidad*, definida como la calidad promedio de los bienes elaborados, ponderada en función de la producción; 3) *adopción de tecnología*, definida como la incorporación de una técnica no utilizada anteriormente, y 4) *innovación*, definida como la expansión de los productos o la producción de un bien que no se elaboraba previamente. Si bien estas etapas pueden darse de manera simultánea, son distintas. Como sugiere Verhoogen (2021), es posible que una empresa logre mejorar la calidad sin incrementar el aprendizaje. El autor sostiene que la mejora de la calidad no es óptima si los costos superan los beneficios. Depende de la demanda de productos y la oferta de insumos a las que se enfrenta la empresa.

Un concepto clave de la mejora es la capacidad de adaptación. Las empresas que no logran adaptarse a la competencia pierden ganancias, y es posible que, con el tiempo, salgan del mercado. Un supuesto con el que se trabaja es que las empresas tienen una función objetiva de maximización de utilidades: en los casos en que esto no sucede, es necesario comprender las diversas limitaciones que enfrentan en los mercados de insumos y

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 1.4

Innovación y mejora de la calidad *(continuación)*

productos. La capacidad de adaptación (o capacidad empresarial) a menudo está vinculada a la capacidad y el enfoque gerenciales, y a cuestiones organizativas o de capacidad de acción. Una gestión más eficaz se correlaciona con mayor productividad y recompensas adecuadas para los trabajadores por la innovación y la adopción de tecnología. Otra característica importante es el proceso de aprendizaje, tanto dentro de las empresas como entre ellas. El aprendizaje puede surgir cuando los empleados y las empresas intercambian conocimiento a través del aprendizaje práctico o como consecuencia de la movilidad de los trabajadores entre las firmas.

El crecimiento que se produzca tras la respuesta a la presión de la competencia depende del área donde se lleve a cabo la mejora. Las innovaciones en los mercados de insumos pueden reducir el costo de los insumos intermedios para la producción y generar márgenes más altos para las empresas que elaboran productos sin fomentar necesariamente una mayor productividad en los mercados de productos (es decir, los beneficios para el consumidor son escasos). Ciertas evidencias sugieren que la mejora puede tener resultados ilógicos en la productividad y la competencia si cobran importancia los factores intangibles. De Ridder (2024) muestra que los factores intangibles, como la tecnología de la información, reducen los costos marginales pero elevan los costos fijos, lo que otorga a las empresas con bajos costos de adopción una ventaja competitiva (debido a los efectos de escala). Esta ventaja desalienta la entrada de nuevos actores, reduce los incentivos para mejorar la calidad y, en esencia, aumenta el poder de mercado de algunos, al tiempo que disminuye el dinamismo del mercado a través, por ejemplo, de la merma en la reasignación de trabajadores y de las tasas de ingreso. Este resultado parece corresponderse con la hipótesis sobre las superestrellas planteada por Autor y otros (2020), según la cual la globalización y el cambio tecnológico impulsan las ventas de las empresas más productivas.

Las firmas de baja productividad, o las rezagadas, quizá no sobrevivan a la competencia. En cambio, es posible que las empresas líderes, o las de alta productividad, sobrevivan a la competencia porque tienen la capacidad para lograrlo. Su tamaño, tasa de rotación y experiencia les permiten adaptarse mediante la introducción de mejoras, lo que puede

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 1.4

Innovación y mejora de la calidad *(continuación)*

implicar elevar la calidad (si existe la demanda) a costos marginales más altos o innovar. Si las empresas establecidas no sobreviven a la competencia en un mercado, pueden reubicarse en otro a través de la innovación[a].

Fuentes: Aghion y otros (2004); Atkin y otros (2017); Bandiera y otros (2020); Bertrand y Schoar (2003); Blaum, Lelarge y Peters (2019); Cai y Wang (2022); Cheng (2022); Criscuolo y otros (2021); Hardy y McCasland (2021); Irwin y Klenow (1994); Jiang y otros (2018); Kugler y Verhoogen (2012); Poole (2013); Van Biesebroeck (2005), y los estudios mencionados.

a. Xu y Gong (2017) analizan el impacto de la asignación de recursos a la investigación y el desarrollo en Estados Unidos como resultado de la competencia de China, y Cantoni, Dittmar y Yuchtman (2018) examinan los efectos que genera la competencia en la reasignación de recursos en las instituciones religiosas.

En los capítulos siguientes se presentan pruebas empíricas de las formas en que las políticas, tanto en su diseño como en su aplicación, pueden intensificar la competencia y generar así incentivos para la innovación y el crecimiento de la productividad en las empresas ya establecidas. En el capítulo 2 se aborda la eliminación de las barreras locales a la entrada y a la expansión que frenan el crecimiento de la productividad, y se analiza el éxito de las reformas que condujeron a este resultado. En el capítulo 3 se examinan los impactos positivos que tuvo en la región la aplicación de las leyes de competencia, que condujo a la reducción de las conductas anticompetitivas y el aumento de la innovación y la productividad entre los actores establecidos. En el capítulo 4 se analiza el comercio internacional en busca de ejemplos que muestren la importancia de la distancia a la frontera para la innovación en un entorno de presión competitiva. En el capítulo 5 se resumen las enseñanzas en el área de las políticas y se destaca la importancia del nexo entre competencia e innovación. Finalmente, en el capítulo 6 se presentan las conclusiones.

Notas

1. Este crecimiento fue impulsado por las exportaciones de productos básicos en el período 1900-36 y por la industrialización y sustitución de importaciones lideradas por el Estado entre 1936 y 1937.
2. Cole y otros (2005) y Restuccia y Rogerson (2008). En este informe, se considera la innovación en sentido amplio: incluye la creación de nuevas tecnologías, la adopción de nuevas capacidades de gestión, la imitación de tecnologías existentes pero que son nuevas para una empresa o simplemente la modificación de procesos internos (recuadro 1.1).

3. En el trabajo de Murphy, Shleifer y Vishny (1991) se analiza el punto de vista estándar.
4. El análisis de esta sección abarca solo a las empresas del sector formal.
5. Los datos corresponden a 2019 y representan el costo total para que cinco emprendedores (hombres o mujeres casados) completen los trámites para constituir una empresa y ponerla en funcionamiento. El costo se calcula como porcentaje del ingreso per cápita. Solo se contabilizan los costos de constitución. No se incluyen los impuestos al valor agregado ni los sobornos. Véase B-READY (Business Ready): Legado de *Doing Business* (panel de información), Banco Mundial, Washington, DC, https://www.worldbank.org/en/programs/business-enabling-environment /doing-business-legacy.
6. El margen de utilidad promedio de los países de la OCDE esconde el margen mucho más alto de Estados Unidos.
7. A partir de los datos del Censo de Industrias Manufactureras de Estados Unidos, Edmond, Midrigan y Xu (2023) concluyen que la eliminación de las distorsiones en el margen de utilidad puede mejorar el bienestar del consumidor representativo hasta en un 25 %. Véase la Encuesta Anual de Industrias Manufactureras (panel de información), Oficina del Censo de Estados Unidos, Departamento de Comercio de Estados Unidos, Suitland, MD, https://www.census.gov/programs-surveys/asm.html.
8. Estas empresas de baja productividad, también conocidas como *zombis*, habrían salido del mercado si el contexto fuera otro (Stein y Tommasi, 2008). Andrews, Adalet McGowan y Millot (2017) analizan la supervivencia de los zombis y las formas en que las políticas de reestructuración pueden elevar la productividad.
9. Este promedio refleja el promedio por país, a lo largo de los años (Banco Mundial, 2021).
10. Véase también Censos Económicos 2019 (panel de información), Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Aguascalientes, México, https://en.www.inegi .org.mx/programas/ce/2019/.
11. Se considera que las empresas son antiguas si se crearon hace más de 10 años. Crespi, Fernández-Arias y Stein (2014) definen a las empresas jóvenes y dinámicas como aquellas que se fundaron sobre la base de nuevos productos, que desde su fundación han creado más puestos de trabajo que la mediana de las empresas del país, o que venden su producción en mercados extranjeros.
12. Los casos de participación estatal en la producción de gas en la región son los de YPF en Argentina (51 % de propiedad estatal), Empresa Nacional de Petróleo en Chile (por completo propiedad del Estado), Ecopetrol SA en Colombia (88,5 % de propiedad estatal), Petrobras en Brasil (50,3 % de propiedad estatal) y PEMEX (empresa pública) en México. Petroperú, en Perú, y RECOPE, en Costa Rica, son ambas por completo de propiedad del Estado y fabrican productos refinados derivados del petróleo.
13. Transporte marítimo: EMGEPRON en Brasil, Astilleros y Maestranzas de la Armada en Chile y SIMA (Servicios Industriales de la Marina) en Perú. Producción de aeronaves: Fábrica Argentina de Aviones "Brig. San Martín" S. A. en Argentina, Embraer en Brasil y Empresa Nacional de Aeronáutica de Chile en Chile. Juegos de azar: Casino de Mar del Plata en Argentina, Caixa Econômica Federal en Brasil, Polla Chilena de Beneficencia en Chile, Junta de Protección Social en Costa Rica y Lotería Nacional para la Asistencia Pública en México.
14. Las exenciones se establecieron por medio de la Ley 7472, artículo 9, de 1994.
15. Otra forma de trato favorable consiste en otorgar ventajas económicas específicas respecto de las empresas privadas competidoras, por ejemplo: 1) subsidios financieros directos, 2) condonaciones de deuda, 3) régimen tributario más favorable, 4) exenciones de ciertos impuestos, y 5) posibilidad de recibir beneficios en especie, como el uso de la tierra o los derechos de paso a un precio inferior al que se ofrece a los competidores del sector privado en circunstancias similares.

Bibliografía

Acemoglu, Daron, and Pablo D. Azar. 2020. "Endogenous Production Networks." *Econometrica* 88 (1): 33–82.

Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2019. *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*. New York: Penguin Press.

Ackerberg, Daniel A., Kevin Caves, and Garth Frazer. 2015. "Identification Properties of Recent Production Function Estimators." *Econometrica* 83 (6): 2411–51.

Aghion, Philippe, Ufuk Akcigit, and Peter Howitt. 2015. "The Schumpeterian Growth Paradigm." *Annual Review of Economics* 7: 557–75.

Aghion, Philippe, Antonin Bergeaud, Matthieu Lequien, and Marc J. Melitz. 2018. "The Impact of Exports on Innovation: Theory and Evidence." Working Paper WP 678, Banque de France, Paris.

Aghion, Philippe, Nicholas Bloom, Richard Blundell, Rachel Griffith, and Peter Howitt. 2005. "Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship." *Quarterly Journal of Economics* 120 (2): 701–28.

Aghion, Philippe, Richard Blundell, Rachel Griffith, Peter Howett, and Susanne Prantl. 2004. "Entry and Productivity Growth: Evidence from Microlevel Panel Data." *Journal of the European Economic Association* 2 (2–3): 265–76.

Aghion, Philippe, Richard Blundell, Rachel Griffith, Peter Howitt, and Susanne Prantl. 2009. "The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity." *Review of Economics and Statistics* 91 (1): 20–32.

Aghion, Philippe, Christopher Harris, Peter Howitt, and John Vickers. 2001. "Competition, Imitation, and Growth with Step-by-Step Innovation." *Review of Economic Studies* 68 (3): 467–92.

Aghion, Philippe, and Peter Howitt. 1990. "A Model of Growth through Creative Destruction." NBER Working Paper 3223, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. http://www.nber.org/papers/w3223.

Akcigit, Ufuk, Salomé Baslandze, and Francesca Lotti. 2023. "Connecting to Power: Political Connections, Innovation, and Firm Dynamics." *Econometrica* 91 (2): 529–64.

Akcigit, Ufuk, Wenjie Chen, Federico J. Díez, Romain Duval, Philipp Engler, Jiayue Fan, Chiara Maggi, Marina Mendes Tavares, Daniel A. Schwarz, Ippei Shibata, and Carolina Villegas-Sánchez. 2021. "Rising Corporate Market Power: Emerging Policy Issues." IMF Staff Discussion Note SDN/21/01, International Monetary Fund, Washington, DC.

Alarco, Germán, César Castillo, and Favio Leiva. 2019. *Riqueza y Desigualdad en el Perú: Visión Panorámica*. Lima, Peru: Oxfam America. https://www.lboro.ac.uk/media/wwwlboroacuk/content/library/downloads/advicesheets/Chicago%20notes%20and%20bibliography%20(footnotes)%20style.pdf.

Andrews, Dan, Müge Adalet McGowan, and Valentine Millot. 2017. "Confronting the Zombies: Policies for Productivity Revival." OECD Economic Policy Paper 21, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Araujo, Sonia, and Wouter Meester. 2023. *Competition Authorities in LAC: Resources and Activity. An International Benchmark*. Washington, DC: World Bank and Organisation for Economic Co-operation and Development.

Arnold, Jens Matthias, Giuseppe Nicoletti, and Stefano Scarpetta. 2008. "Regulation, Allocative Efficiency, and Productivity in OECD Countries: Industry and Firm-Level Evidence." OECD Economics Department Working Paper 616, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris. https://doi.org/10.1787/241447806226.

Arrow, Kenneth J. 1962. "The Economic Implications of Learning by Doing." *Review of Economic Studies* 29 (3): 155–73.

Atkin, David Guy, Azam Chaudhry, Shamyla Chaudry, Amit K. Khandelwal, and Eric A. Verhoogen. 2017. "Organizational Barriers to Technology Adoption: Evidence from Soccer-Ball Producers in Pakistan." *Quarterly Journal of Economics* 132 (3): 1101–64.

Audretsch, David B., Marian Hafenstein, Alexander S. Kritikos, and Alexander Schiersch. 2018. "Firm Size and Innovation in the Service Sector." IZA Discussion Paper DP 12035, Institute of Labor Economics, Bonn, Germany.

Autor, David H., David Dorn, Lawrence F. Katz, Christina Patterson, and John Michael Van Reenen. 2020. "The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms." *Quarterly Journal of Economics* 135 (2): 645–709.

Ayyagari, Meghana, Asli Demirgüç-Kunt, and Vojislav Maksimovic. 2014. "Who Creates Jobs in Developing Countries?" *Small Business Economics* 43 (1): 75–99.

Backus, Matthew. 2020. "Why Is Productivity Correlated with Competition?" *Econometrica* 88 (6): 2415–44.

Bandiera, Oriana, Andrea Prat, Stephen Hansen, and Raffaella Sadun. 2020. "CEO Behavior and Firm Performance." *Journal of Political Economy* 128 (4): 1325–69.

Baqaee, David Rezza, and Emmanuel Farhi. 2020. "Productivity and Misallocation in General Equilibrium." *Quarterly Journal of Economics* 135 (1): 105–63.

Begazo, Gomez, Priscilla Tania, Tanja K. Goodwin, Mesa Gramegna, and Fatima Soulange. 2018. "Promoting Open and Competitive Markets in Road Freight and Logistics Services: The World Bank Group's Markets and Competition Policy Assessment Tool Applied in Peru, the Philippines, and Vietnam." Working Paper, World Bank, Washington, DC.

Bertrand, Marianne, and Antoinette Schoar. 2003. "Managing with Style: The Effect of Managers on Firm Policies." *Quarterly Journal of Economics* 118 (4): 1169–208.

Bhagwati, Jagdish N. 1969. "The Generalized Theory of Distortions and Welfare." Department of Economics Working Paper 39, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA.

Blaum, Joaquin, Claire Lelarge, and Michael Peters. 2019. "Firm Size, Quality Bias, and Import Demand." *Journal of International Economics* 120: 59–83.

Bloom, Nicholas, Mirko Draca, and John Michael Van Reenen. 2016. "Trade Induced Technical Change? The Impact of Chinese Imports on Innovation, IT, and Productivity." *Review of Economic Studies* 83 (1): 87–117.

Bloom, Nicholas, and John Michael Van Reenen. 2010. "Why Do Management Practices Differ across Firms and Countries?" *Journal of Economic Perspectives* 24 (1): 203–24.

Bresler, Tomas. 2021. "How Mercadolibre Became the Biggest Company in Latin America." *Assignment: Platform Variety* (blog), March 3, 2021. https://d3.harvard.edu/platform-digit/submission/how-mercadolibre-became-the-biggest-company-in-latin-america/.

Bridgman, Benjamin, Shi Qi, and James A. Schmitz, Jr. 2009. "The Economic Performance of Cartels: Evidence from the New Deal U.S. Sugar Manufacturing Cartel 1934–74." Research Department Staff Report 437, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Minneapolis, MN.

Cai, Jing, and Shing-Yi Wang. 2022. "Improving Management through Worker Evaluations: Evidence from Auto Manufacturing." *Quarterly Journal of Economics* 137 (4): 2459–97.

Caliendo, Lorenzo, Fernando Parro, and Aleh Tsyvinski. 2022. "Distortions and the Structure of the World Economy." *American Economic Journal: Macroeconomics* 14 (4): 274–308.

Campos, Nicolás, Eduardo Engel, Ronald D. Fischer, and Alexander Galetovic. 2021. "The Ways of Corruption in Infrastructure: Lessons from the Odebrecht Case." *Journal of Economic Perspectives* 35 (2): 171–90.

Cantoni, Davide, Jeremiah Dittmar, and Noam Yuchtman. 2018. "Religious Competition and Reallocation: The Political Economy of Secularization in the Protestant Reformation." *Quarterly Journal of Economics* 133 (4): 2037–96.

Cheng, Thomas K. 2022. *Competition and Innovation Policy Nexus in Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.

Cirera, Xavier, and William F. Maloney. 2017. *The Innovation Paradox: Developing-Country Capabilities and the Unrealized Promise of Technological Catch-Up*. Washington, DC: World Bank.

Cole, Harold L., Lee E. Ohanian, Alvaro Riascos, and James A. Schmitz, Jr. 2005. "Latin America in the Rearview Mirror." *Journal of Monetary Economics* 52 (1): 69–107.

Connor, John M. 2020. "Private International Cartels (PIC) Full Data 2019 Edition." Version 2.0, Purdue University Research Repository, West Lafayette, IN. https://purr.purdue.edu/publications/2732/2.

Crespi, Gustavo A., Eduardo Fernández-Arias, and Ernesto Stein, eds. 2014. *Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation*. New York: Palgrave Macmillan.

Crespi, Gustavo A., Charlotte Guillard, Mónica Salazar, and Fernando Vargas. 2022. "Harmonized Latin American Innovation Surveys Database (LAIS): Firm-Level Microdata for the Study of Innovation." IDB Technical Note IDB-TN-2418, Competitiveness, Technology, and Innovation Division, Inter-American Development Bank, Washington, DC. https://publications.iadb.org/en/harmonized-latin-american-innovation-surveys-database-lais-firm-level-microdata-study-innovation-0.

Criscuolo, Chiara, Peter Gal, Timo Leidecker, and Giuseppe Nicoletti. 2021. "The Human Side of Productivity: Uncovering the Role of Skills and Diversity for Firm Productivity." OECD Productivity Working Paper 29, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Cusolito, Ana Paula, and William F. Maloney. 2018. *Productivity Revisited: Shifting Paradigms in Analysis and Policy*. Washington, DC: World Bank.

De Loecker, Jan K., and Jan Eeckhout. 2018. "Global Market Power." NBER Working Paper 24768, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

De Ridder, Maarten. 2024. "Market Power and Innovation in the Intangible Economy." *American Economic Review* 114 (1): 199–251.

Ding, Chengri, and Yi Niu. 2019. "Market Size, Competition, and Firm Productivity for Manufacturing in China." *Regional Science and Urban Economics* 74: 81–98.

Edmond, Chris, Virgiliu Midrigan, and Daniel Yi Xu. 2023. "How Costly Are Markups?" *Journal of Political Economy* 131 (7): 1619–75.

Egan, Patrick J. W. 2010. "Hard Bargains: The Impact of Multinational Corporations on Economic Reform in Latin America." *Latin American Politics and Society* 52 (1): 1–32.

Eslava, Marcela. 2018. "Anatomy of Productivity in Latin America." In *RED 2018, Institutions for Productivity: Towards a Better Business Environment*, edited by Development Bank of Latin America, 51–92. Report on Economic Development 1410. Bogotá, Colombia: Development Bank of Latin America.

Eslava, Marcela, and John C. Haltiwanger. 2021. "The Life-Cycle Growth of Plants: The Role of Productivity, Demand, and Wedges." NBER Working Paper 27184 rev., National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Eslava, Marcela, John C. Haltiwanger, and Álvaro Pinzón. 2019. "Job Creation in Colombia vs the U.S.: 'Up or Out Dynamics' Meets 'the Life Cycle of Plants.'" NBER Working Paper 25550, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Eslava, Marcela, Marcela Meléndez, Laura Daniela Tenjo, and Nicolas Urdaneta. 2023. "Business Size, Development, and Inequality in Latin America: A Tale of One Tail." Policy Research Working Paper 10584, World Bank, Washington, DC.

Eslava, Marcela, Marcela Meléndez, and Nicolás Urdaneta. 2021. "Market Concentration, Market Fragmentation, and Inequality in Latin America." UNDP LAC Working Paper 11, Latin America and Caribbean Region, United Nations Development Programme, New York.

Faccio, Mara. 2006. "Politically Connected Firms." *American Economic Review* 96 (1): 369–86.

Fattal Jaef, Roberto N. 2022. "Formal Sector Distortions, Entry Barriers, and the Informal Economy: A Quantitative Exploration." In *Hidden Potential: Rethinking Informality in South Asia*, edited by Maurizio Bussolo and Siddarth Sharma, 41–60. South Asia Development Forum Series. Washington, DC: World Bank. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1834-9_ch2.

Garcia-Macia, Daniel, Chang-Tai Hsieh, and Peter J. Klenow. 2018. "How Destructive Is Innovation?" NBER Working Paper 22953, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. http://www.nber.org/papers/w22953.

Gil Mena, Fiorella. 2019. "Menos del 10% de emprendimientos peruanos llegan a tener éxito, ¿cómo no ser parte del fracaso?" [Fewer Than 10% of Peruvian Ventures Are Successful: How Not to Become Involved in the Fiasco]. *Tu Dinero* (blog), January 17, 2019. https://gestion.pe/tu-dinero/10-emprendimientos-peruanos-llegan-exito-parte-fracaso-255933-noticia/?ref=gesr.

Gilbert, Richard J. 2022. *Innovation Matters: Competition Policy for the High-Technology Economy*. Cambridge, MA: MIT Press. https://mitpress.mit.edu/9780262545792/innovation-matters/.

Goñi, Edwin, and William F. Maloney. 2014. "Why Don't Poor Countries Do R&D?" Documento CEDE 2014–23, Center for Economic Development Studies, Department of Economics, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia. https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/be35fec2-fbde-4c82-9996-51d2ee0311c5/content.

Grazzi, Matteo, and Carlo Pietrobelli, eds. 2016. *Firm Innovation and Productivity in Latin America and the Caribbean: The Engine of Economic Development*. Washington, DC: Inter-American Development Bank; New York: Palgrave Macmillan. https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/Firm-Innovation-and-Productivity-in-Latin-America-and-the-Caribbean-The-Engine-of-Economic-Development.pdf.

Gutiérrez, Germán, and Thomas Philippon. 2018. "How European Markets Became Free: A Study of Institutional Drift." NBER Working Paper 24700, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Haltiwanger, John C., Ron S. Jarmin, and Javier Miranda. 2013. "Who Creates Jobs? Small versus Large versus Young." *Review of Economics and Statistics* 95 (2): 347–61.

Hardy, Morgan, and Jamie McCasland. 2021. "It Takes Two: Experimental Evidence on the Determinants of Technology Diffusion." *Journal of Development Economics* 149: 102600.

Hopenhayn, Hugo A. 1992. "Entry, Exit, and Firm Dynamics in Long Run Equilibrium." *Econometrica* 60 (5): 1127–50.

Hsieh, Chang-Tai, and Peter J. Klenow. 2014. "The Life Cycle of Plants in India and Mexico." *Quarterly Journal of Economics* 129 (3): 1035–84.

Iacovone, Leonardo, Mariana De La Paz Pereira López, and Marc Tobias Schiffbauer. 2016. "Competition Makes IT Better: Evidence on When Firms Use IT More Effectively." Policy Research Working Paper 7638, World Bank, Washington, DC.

Irwin, Douglas A., and Peter J. Klenow. 1994. "Learning-by-Doing Spillovers in the Semiconductor Industry." *Journal of Political Economy* 102 (6): 1200–27.

Jiang, Kun, Wolfgang Keller, Larry D. Qiu, and William Ridley. 2018. "International Joint Ventures and Internal Technology Transfer vs. External Technology Spillovers: Evidence from China." NBER Working Paper 24455, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Jones, Charles I. 2011. "Intermediate Goods and Weak Links in the Theory of Economic Development." *American Economic Journal: Macroeconomics* 3 (2): 1–28.

Jovanovic, Boyan. 1982. "Selection and the Evolution of Industry." *Econometrica* 50 (3): 649–70.

Klapper, Leora F., and Douglas Randall. 2012. "Trends in New Firm Creation through the Crisis and into Recovery." *All About Finance* (blog), October 23, 2012. https://blogs.worldbank.org/allaboutfinance/trends-in-new-firm-creation-through-the-crisis-and-into-recovery.

Kugler, Maurice David, and Eric A. Verhoogen. 2012. "Prices, Plant Size, and Product Quality." *Review of Economic Studies* 79 (1): 307–39.

Leal, Julio. 2017. "Input-Output Linkages and Sector-Specific Distortions in the Latin American Development Problem." CAF Working Paper 2017/24, Development Bank of Latin America, Caracas, República Bolivariana de Venezuela. https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1113/Leal_nov2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Lederman, Daniel, Julián Messina, Samuel Pienknagura, and Jamele Rigolini. 2014. *Latin American Entrepreneurs: Many Firms but Little Innovation*. World Bank Latin American and Caribbean Studies Series. Washington, DC: World Bank.

Levenstein, Margaret C., and Valerie Y. Suslow. 2006. "What Determines Cartel Success?" *Journal of Economic Literature* 44 (1): 43–95.

Levy, Santiago. 2018. *Under-Rewarded Efforts: The Elusive Quest for Prosperity in Mexico*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Licetti, Martha Martínez, and Tanya K. Goodwin. 2015. "Bad News for Cartels, Good News for the Poor in Latin America." *Private Sector Development Blog*, October 23, 2015. https://blogs.worldbank.org/en/psd/bad-news-cartels-good-news-poor-latin-america-0#:~:text=An%20enginee.

Maloney, William F., and Andrés Zambrano. 2022. "Learning to Learn: Experimentation, Entrepreneurial Capital, and Development." Documento CEDE 2, Center for Economic Development Studies, Department of Economics, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia.

Melitz, Marc J., and Saso Polanec. 2015. "Dynamic Olley-Pakes Productivity Decomposition with Entry and Exit." *RAND Journal of Economics* 46 (2): 362–75.

Miralles, Graciela, Seidu Dauda, and Leandro Zipitria. 2021. *Barriers to Competition in Product Market Regulation: New Insights on Latin American Countries*. Washington, DC: World Bank.

Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1991. "The Allocation of Talent: Implications for Growth." *Quarterly Journal of Economics* 106 (2): 503–30.

Nickell, Stephen J. 1996. "Competition and Corporate Performance." *Journal of Political Economy* 104 (4): 724–46.

Nicoletti, Giuseppe, and Stefano Scarpetta. 2003. "Regulation, Productivity, and Growth: OECD Evidence." *Economic Policy* 18 (36): 9–72.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2012. *OECD Review of Telecommunication Policy and Regulation in Mexico*. Paris: OECD.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2014. *Factsheet on How Competition Policy Affects Macro-Economic Outcomes*. Paris: OECD.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2017. *Business Dynamics and Productivity*. Paris: OECD.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2019. *Equity Market Development in Latin America: Enhancing Access to Corporate Finance*. Paris: OECD.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2020. *Competition Trends 2020*. Paris: OECD.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2021. *OECD Compendium of Productivity Indicators 2021*. Paris: OECD.

Parro, Francisco, and Joaquin Zentner. 2019. "Domestic and External Trade in the Dominican Republic: Diagnosis, Challenges, and Opportunities." Technical Note IDB-TN-01829, Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Paus, Eva, Michael Robinson, and Fiona Tregenna. 2022. "Firm Innovation in Africa and Latin America: Heterogeneity and Country Context." *Industrial and Corporate Change* 31 (2): 338–57.

Perry, Guillermo E., William F. Maloney, Omar S. Arias, Pablo Fajnzylber, Andrew D. Mason, and Jaime Saavedra-Chanduví. 2007. *Informality: Exit and Exclusion*. World Bank Latin American and Caribbean Studies Series. Washington, DC: World Bank.

Petit, Lilian T. D., Ron G. M. Kemp, and Jarig van Sinderen. 2015. "Cartels and Productivity Growth: An Empirical Investigation of the Impact of Cartels on Productivity in the Netherlands." *Journal of Competition Law and Economics* 11 (2): 501–25.
Phelps, Edmund S. 2013. *Mass Flourishing: How Grassroots Innovation Created Jobs, Challenge, and Change*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
Philippon, Thomas. 2019. *The Great Reversal: How America Gave Up on Free Markets*. Cambridge, MA: Belknap Press.
Philippon, Thomas. 2020. "On Fintech and Financial Inclusion." BIS Working Paper 841, Monetary and Economic Department, Bank for International Settlements, Basel, Switzerland.
Poole, Jennifer P. 2013. "Knowledge Transfers from Multinational to Domestic Firms: Evidence from Worker Mobility." *Review of Economics and Statistics* 95 (2): 393–406.
Restuccia, Diego. 2011. "The Latin American Development Problem." Working Paper 432, Department of Economics, University of Toronto, Canada. https://www.economics.utoronto.ca/workingPapers/tecipa-432.pdf.
Restuccia, Diego, and Richard Rogerson. 2008. "Policy Distortions and Aggregate Productivity with Heterogeneous Establishments." *Review of Economic Dynamics* 11 (4): 707–20.
Restuccia, Diego, and Richard Rogerson. 2017. "The Causes and Costs of Misallocation." *Journal of Economic Perspectives* 31 (3): 151–74.
Schumpeter, Joseph Alois. 1942. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper and Brothers.
Schumpeter, Joseph Alois. 1947. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. 2nd ed. New York: Harper and Brothers.
Schwab, Klaus, ed. 2019. *Insight Report: The Global Competitiveness Report 2019*. Geneva: World Economic Forum.
Smith, Adam. (1776) 1937. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Book 2. Modern Library Series Reprint. New York: Random House.
Stein, Ernesto, and Mariano Tommasi, eds. 2008. *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*. With Pablo T. Spiller and Carlos Scartascini. Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University; Washington, DC: Inter-American Development Bank.
Stigler, George J. 1964. "A Theory of Oligopoly." *Journal of Political Economy* 72 (1): 44–61.
Syverson, Chad. 2011. "What Determines Productivity?" *Journal of Economic Literature* 49 (2): 326–65.
Tybout, James R. 2014. "The Missing Middle: Correspondence." *Journal of Economic Perspectives* 28 (4): 235–36.
Van Biesebroeck, Johannes. 2005. "Firm Size Matters: Growth and Productivity Growth in African Manufacturing." *Economic Development and Cultural Change* 53 (3): 545–83.
Van Reenen, John Michael. 2011. "Big Ideas: How Competition Improves Management and Productivity." *CentrePiece* 16 (1): 10–13.
Vargas, Fernando. 2022. "How Do Firms Innovate in Latin America? Identification of Innovation Strategies and Their Main Adoption Determinants." IDB Technical Note IDB-TN-2450, Institutions for Development Sector, Competitiveness, Technology, and Innovation Division, Inter-American Development Bank, Washington, DC. https://doi.org/10.18235/0004211.
Verhoogen, Eric A. 2021. "Firm-Level Upgrading in Developing Countries." NBER Working Paper 29461, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
World Bank. 2015. *Peru: Building on Success, Boosting Productivity for Faster Growth*. Washington, DC: World Bank. https://documents1.worldbank.org/curated/en/600921467995400041/pdf/Peru-Building-on-success-boosting-productivity-for-faster-growth.pdf.

World Bank. 2016. "Promoting Faster Growth and Poverty Alleviation through Competition." South Africa Economic Update 8, World Bank, Washington, DC.
World Bank. 2021. *Fixing Markets, Not Prices: Policy Options to Tackle Economic Cartels in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank.
World Bank. 2023. *The Business of the State*. Washington, DC: World Bank.
Xu, Rui, and Kaiji Gong. 2017. "Does Import Competition Induce R&D Reallocation? Evidence from the U.S." IMF Working Paper WP/17/253, International Monetary Fund, Washington, DC.

2

Eliminación de las barreras a la entrada y a la expansión

Introducción

Las barreras que impiden la entrada de nuevos actores adoptan muchas formas y afectan a los mercados de manera diferente. Las barreras de entrada naturales o estructurales son el resultado de las características de la industria de que se trate, como las economías de escala (cuando los costos de producción promedio disminuyen a medida que aumenta la cantidad producida) y los efectos de red (cuando el número de consumidores que utilizan un producto o servicio afecta el valor de dicho producto o servicio para otros usuarios). Las *barreras estratégicas* son las que levantan intencionalmente las empresas ya establecidas para desalentar el ingreso de nuevos actores y proteger así su participación en el mercado. A menudo también existen *barreras exógenas* derivadas de políticas o regulaciones gubernamentales que restringen el ingreso. Tal es el caso de los aranceles y las licencias de operación.

En este capítulo se presentan en primer lugar hechos estilizados y conceptos clave relacionados con las barreras a la entrada y a la expansión en la región de América Latina y el Caribe. A continuación, se analiza el impacto de la eliminación de las barreras locales en el crecimiento de la productividad, a partir de datos de empresas de Perú, siguiendo el trabajo de Schiffbauer, Sampi y Coronado (2022). En la sección siguiente se describen los perjuicios que generan para las empresas existentes las barreras a la expansión. Posteriormente se muestra que el aumento de la productividad en el sector de las TIC derivado de la eliminación de las barreras a la entrada genera efectos secundarios positivos en toda la economía. En la sección que le sigue se analiza cómo las mejoras regulatorias pueden conducir a mejoras de la calidad, siguiendo a Arayavechkit, Jooste y Urrutia Arrieta (2022).

Las barreras de entrada perjudican la productividad

La facilidad o dificultad que encuentran las empresas para ingresar a un mercado es un determinante clave de la competencia en dicho mercado. Las barreras de entrada protegen a los actores establecidos frente a las fuerzas competitivas representadas por los nuevos participantes. Asimismo, reducen los incentivos de los actores establecidos para innovar a fin de escapar de la competencia o expandirse a un mercado de mayor calidad. A continuación se presentan ejemplos de barreras de entrada, por categoría[1].

Las barreras endógenas o estructurales reflejan las características de la industria:

- *Economías de escala*. En estos contextos, los costos por unidad de producto disminuyen a medida que aumenta la producción. Pueden surgir barreras de entrada si la escala eficiente mínima requiere una capacidad de producción grande. Si una empresa ingresa con una capacidad inferior a la escala mínima eficiente, los costos a los que se enfrenta son mayores que los de una compañía establecida que ya ha alcanzado escala. Por lo tanto, cuanto mayor sea la escala eficiente mínima en relación con la capacidad total del sector, mayor será el costo para el nuevo participante.
- *Convertibilidad de los insumos*. Ciertos tipos de insumos (como el capital y habilidades específicas) no pueden redistribuirse fácilmente para producir un producto o servicio diferente. Los mercados laborales rígidos o la escasez de habilidades en una determinada zona geográfica implican elevados costos irrecuperables que pueden desalentar el ingreso al mercado. Si un emprendimiento fracasa, el nuevo participante debe absorber un costo muy cuantioso.
- *Reconocimiento de marca y lealtad*. Es posible que los consumidores estén sesgados en favor de los productos que ya usan y conocen. Además, las empresas pueden recurrir a prácticas anticompetitivas para elevar los costos que conlleva pasarse a nuevos productos o marcas. Por tal motivo, esta barrera puede ser tanto endógena como estratégica.
- *Barreras estratégicas*. Las empresas establecidas levantan intencionalmente barreras estratégicas para desalentar la entrada y proteger su participación en el mercado. Algunas barreras pueden ser tanto estructurales como estratégicas.
- *Acceso a canales de distribución e infraestructura*. Los actores establecidos pueden limitar la integración de los nuevos participantes con los establecimientos minoristas o con la infraestructura, como las redes de fibra óptica y los sistemas de pago.
- *Inversiones estratégicas*. Un actor establecido puede obstaculizar el ingreso enviando una señal engañosa sobre su posible respuesta ante el nuevo participante, por ejemplo, invirtiendo en exceso en su capacidad de producción.

- *Precios abusivos y otras prácticas de exclusión.* Ante el surgimiento de la amenaza de un nuevo ingreso, una empresa dominante puede fijar sus precios ligeramente por debajo del nivel mínimo en el que la entrada resultaría atractiva. Otras formas de abuso de posición dominante, como la selectividad en la elección de proveedores o la negativa a negociar, restringen de manera directa el ingreso.

- *Acuerdos explícitos o implícitos de colusión para crear barreras de entrada.* Puede recurrirse a los acuerdos de colusión o los carteles para establecer procesos predatorios colectivos o enviar señales sobre el comportamiento que cabe esperar al ingresar en un mercado.

Las barreras de entrada exógenas o regulatorias incluyen las siguientes:

- *Licencias y otros requisitos regulatorios.* Los Gobiernos otorgan a las empresas licencias para que puedan vender bienes o servicios. Los propietarios de tecnología patentada otorgan licencias a las empresas que les permiten utilizar dicha tecnología. El costo y el tiempo invertidos en obtener una licencia pueden ser de hecho una barrera de entrada, especialmente para las empresas nuevas. Las licencias también pueden limitar el número de participantes en el mercado o restringir la entrada de alguna otra manera directa. Otros requisitos regulatorios que pueden convertirse en barreras son los estándares, las reglas sobre tamaño mínimo y ciertos tipos de impuestos.

- *Patentes y otras formas de protección de los derechos de propiedad.* La desigualdad en el acceso a los recursos puede generar una ventaja de costos que favorezca a los actores establecidos. Las patentes y las concesiones protegen a dichos actores. Los elevados costos del acceso a la tecnología son otra barrera relacionada con los recursos.

- *Acceso a los factores de producción.* Debido a que no poseen garantías o por otros motivos, es posible que las nuevas empresas tengan que pagar altas tasas de interés o no puedan obtener crédito. La falta de financiamiento es uno de los obstáculos más graves para el crecimiento de las empresas, en especial de las pequeñas, y a menudo se la cita como una de las razones de la inexistencia de empresas de tamaño intermedio en los países en desarrollo[2]. También pueden surgir otros obstáculos de hecho a causa de las dificultades para contratar trabajadores u obtener insumos.

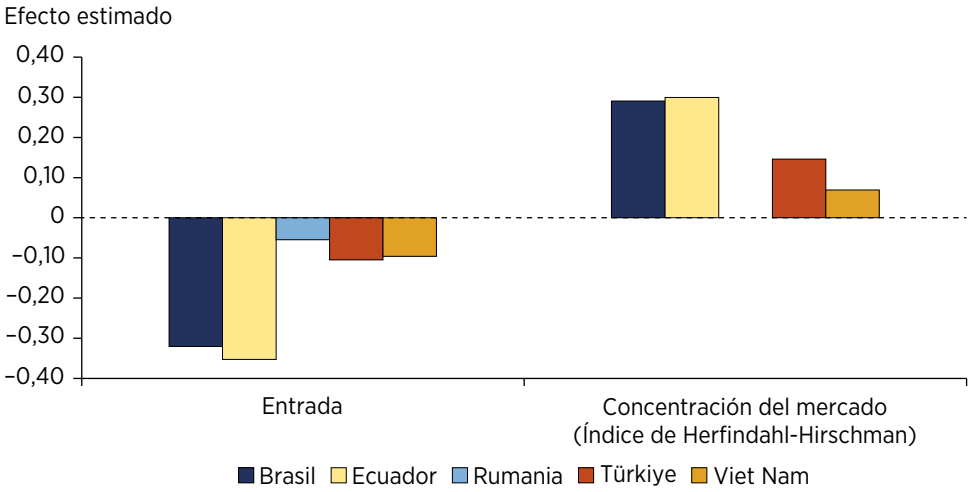
- *Señales del mercado.* Estas señales también pueden distorsionarse cuando hay empresas vinculadas que reciben un trato preferencial del Gobierno, o cuando se establecen nuevas leyes o se introducen cambios internos en las empresas que pueden afectar a un sector.

Este tipo de barreras puede impedir el ingreso de nuevas firmas y también el de empresas ya establecidas que buscan expandirse a nuevos mercados. En este capítulo se consideran además los efectos de *las barreras a la expansión*.

La propiedad pública también puede actuar como barrera de entrada. Los nuevos datos empíricos incluidos en el informe *Business of the State* (Negocios del Estado) del Banco Mundial indican que, cuando la participación del Gobierno en un sector determinado se duplica, el ingreso de empresas en dicho sector se reduce entre un 5 % y un 30 %, y se incrementa la concentración del mercado (Banco Mundial, 2023). El impacto de la propiedad pública parece ser más pronunciado en los países de la región analizados en este informe que en otros países de ingreso mediano alto (gráfico 2.1).

Si se logra mayor disputabilidad en el mercado mediante la eliminación de las barreras de entrada, se pueden generar importantes aumentos de la productividad. Por ejemplo, el desmantelamiento de las barreras de entrada erigidas por el cartel del sector del azúcar en Estados Unidos permitió elevar la productividad de las empresas afectadas en un 35 % en relación con la de las empresas que no se habían visto afectadas (McGowan, 2014). En un análisis comparativo de 153 países, Barseghyan (2008) concluyó que una suba en los costos de entrada del 80 % del ingreso per cápita redujo la productividad total de los factores en un 22 %.

Gráfico 2.1 Duplicación de la participación del Estado: Disminución asociada en la entrada de empresas o aumento de la concentración, países seleccionados



Fuente: Banco Mundial (2023), a partir de información sobre los países y la base de datos correspondiente al informe *Business of the State* del Banco Mundial.

Nota: El gráfico muestra los coeficientes de los análisis de regresiones a nivel sectorial de dos dígitos, en los que se controlan las variables del tamaño del sector en la economía, la antigüedad y el tamaño promedio de las empresas del sector, y las variables ficticias de sector y año. Los datos sobre la entrada se basan en la tasa de entrada de nuevas empresas en Rumania y Türkiye y la proporción de ingresos de las empresas jóvenes (de menos de 5 años) en Brasil, Ecuador y Viet Nam. Todos son efectos estadísticamente significativos.

Es importante la innovación en las empresas existentes porque puede ayudarlas a avanzar hacia mercados de mayor calidad. La eliminación de las barreras a la expansión permite a las empresas ascender para escapar de la competencia, facilita la difusión de tecnología y genera aumentos directos de la productividad (Comin y Hobijn, 2009). Si se las mantiene, las barreras a la expansión intensifican los efectos de las barreras de entrada y son más dañinas porque suponen un freno para las empresas que tienen la capacidad de innovar (Aghion y otros, 2009).

Los datos empíricos sobre los costos económicos de las barreras de entrada en la región son escasos. Sin embargo, varios estudios empíricos de alcance mundial sugieren que esos costos pueden ser considerables. Fattal Jaef (2022) crea y calibra un modelo simple para mostrar los aumentos de productividad derivados de la eliminación de las distorsiones relacionadas con los insumos y productos. La eliminación de las distorsiones creadas por las barreras de entrada puede elevar la productividad total hasta en un 20 % en las economías menos adelantadas. En los países desarrollados se han documentado efectos similares. Por ejemplo, cuando en Italia se delegó a los municipios locales la regulación de la entrada en el mercado minorista con la Ley Bersani de 1998, pronto aparecieron nuevas barreras, lo que condujo a un aumento del 8 % en los márgenes de los precios y una reducción del 3 % en la productividad de las empresas establecidas (Schivardi y Viviano, 2011).

También es posible que haya relación entre la entrada y la calidad. Por ejemplo, en un análisis de una amplia reforma implementada en Portugal se observó que, después de simplificar el ingreso, los nuevos participantes tenían menos capacidad y eran menos productivos que el promedio de la industria y tenían menos probabilidades de sobrevivir. Debido a que poseían mayor capacidad, las empresas grandes y más productivas no se veían afectadas por las barreras de entrada originales (Branstetter y otros, 2010). En este capítulo se analiza este fenómeno en un estudio de caso del sector de las TIC en Perú.

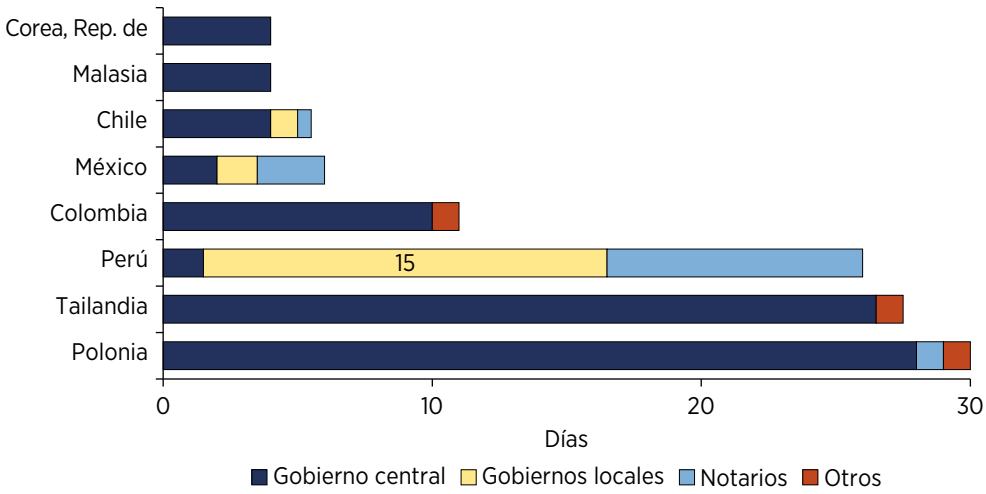
La eliminación de las barreras locales al ingreso impulsa el crecimiento de la productividad

Son pocos los estudios en los que se estima el nexo entre productividad y aumento de la competencia tras la eliminación de las barreras de entrada exógenas en América Latina y el Caribe. Una excepción clave es el trabajo de Schiffbauer, Sampi y Coronado (2022), quienes ofrecen un análisis novedoso de una reforma dirigida a abordar las barreras locales a la entrada de empresas en sectores específicos de Perú. La reforma fue encabezada por el Instituto Nacional

de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) en 2013[3]. Los autores señalan que, si se encomienda al ente nacional regulador de la competencia que elimine las barreras burocráticas o supervise la aplicación de las reglamentaciones locales, se pueden generar importantes beneficios para el desempeño económico general de un país.

En Perú, en 2013 se delegaron en los funcionarios públicos locales diversas funciones relacionadas con las empresas, como la emisión de permisos de operación, la definición de las normas técnicas locales y las inspecciones. Como resultado, cada uno de los más de 1800 municipios del país elaboró su propio código de regulaciones comerciales, denominado Texto Único de Procedimientos Administrativos. En principio, todos los procedimientos incluidos en estos códigos están armonizados con la legislación nacional. En la práctica, a menudo se ha ignorado esta alineación. Licetti y otros (2015) estiman que en 2013 casi un tercio de los municipios no cumplía con el marco legal nacional referido a la emisión de licencias de operación para empresas. Varios de ellos se negaban a otorgar licencias o permisos de construcción a nuevas empresas. Por ejemplo, el municipio de Chilca incluso se negaba, sin dar ningún fundamento, a recibir las solicitudes de ciertas empresas que buscaban obtener permisos para construir un edificio. En todo el país, los posibles nuevos participantes encontraban obstáculos importantes. En Lima, por ejemplo, más de la mitad del tiempo y los costos que conlleva abrir una empresa se destinaba a superar diversas barreras, como los requisitos técnicos y de licencias establecidos por los municipios (gráfico 2.2).

Gráfico 2.2 Las barreras regulatorias locales siguen siendo elevadas en Perú



Fuente: B-Ready (Business Ready): Legado de *Doing Business* (panel de información), Banco Mundial, Washington, DC, https://www.worldbank.org/en/programs/business-enabling-environment/doing-business-legacy.

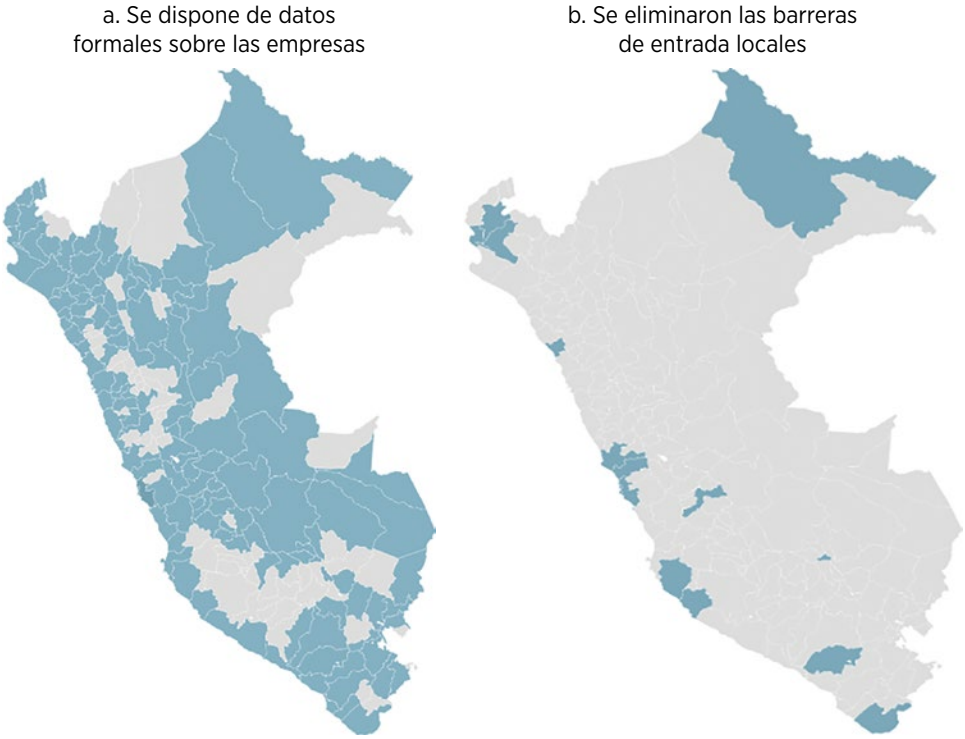
Nota: El gráfico muestra el número de días necesarios para iniciar una actividad comercial, con el desglose de las autoridades que emiten los requisitos legales, en 2016.

En 2013, el Gobierno de Perú reformó el mandato del Indecopi. Por primera vez, el organismo obtuvo amplias facultades para desmantelar las barreras regulatorias locales al ingreso en sectores específicos. Con el nuevo marco, se impusieron sanciones a los municipios que establecían varios obstáculos comunes, como exigir procedimientos locales adicionales antes de expedir una licencia. El Indecopi también estaba facultado para realizar investigaciones de oficio, declarar públicamente ilegal una norma local e iniciar un procedimiento acelerado de sanción, incluso contra funcionarios locales. Como resultado, el número de sentencias en contra de las barreras de entrada en los municipios aumentó drásticamente a partir de 2013. Respaldado por las multas que habían aumentado un 400 %, el Indecopi arrasó con las barreras regulatorias locales mediante la aplicación directa o a través de acciones preventivas de los Gobiernos locales. Diversos alcaldes y otros funcionarios debieron hacer frente a multas personales de hasta un valor equivalente a los USD 27 500. En consecuencia, los municipios tuvieron fuertes incentivos para eliminar las regulaciones que habían sido declaradas ilegales.

El cambio en el mandato del Indecopi fue similar a un experimento cuasinatural y permitió cuantificar el impacto de una competencia más intensa en la productividad de las empresas. Un factor que contribuyó a este análisis fue el hecho de que las decisiones adoptadas por la autoridad reguladora de la competencia para eliminar las barreras a la entrada eran independientes tanto de las condiciones del mercado local como de las características de los sectores o las empresas de los municipios afectados. En el mapa 2.1 se muestran las provincias donde se dispone de datos sobre las empresas (panel a) y las provincias donde se eliminaron las barreras burocráticas, clasificadas como licencias, requisitos técnicos o aranceles de ingreso (panel b).

La eliminación de las barreras de entrada fue seguida de un fuerte aumento de la productividad de las empresas (gráfico 2.3). Las firmas que operaban en municipios y sectores donde se quitaron estas barreras experimentaron un aumento de alrededor del 11 % en la PTFI. Sin embargo, los márgenes de utilidad no disminuyeron en relación con las empresas comparables del mismo sector que no estaban ubicadas en los municipios donde se implementó la reforma. La PTFI puede aumentar debido al incremento de la productividad física o a la suba de precios específicos de las empresas asociados con una mayor calidad de los productos locales (que eleva los márgenes de utilidad y compensa la

Mapa 2.1 Eliminación de barreras de entrada en Perú, por provincia, 2013-14



Fuentes: Basado en datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática; Indecopi.

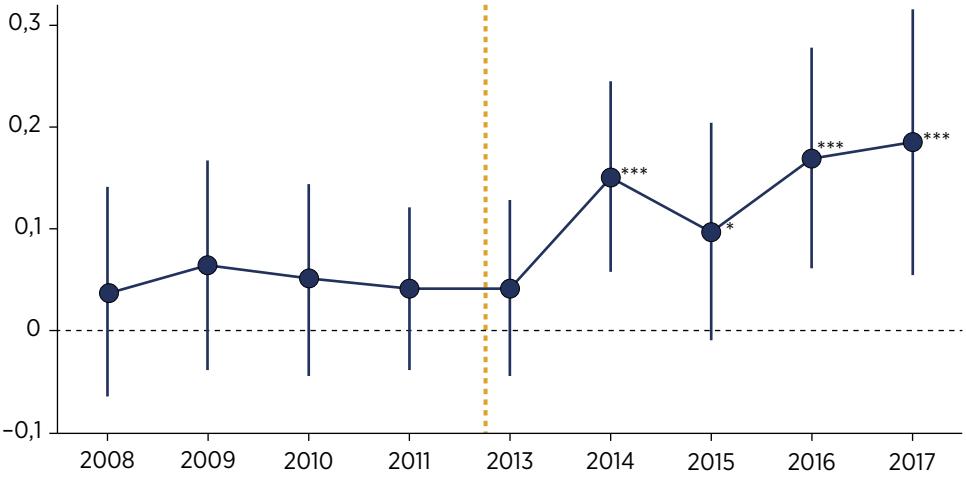
Nota: Perú está conformado por 26 unidades territoriales de primer nivel, 196 provincias y más de 1800 municipios o distritos. En el panel a) se muestran en azul las provincias donde se dispone de información sobre las empresas. Las provincias sin datos formales sobre empresas carecen de asentamientos poblacionales importantes y se encuentran en la región amazónica, en el noroeste, y en las regiones de la Meseta Andina, en el centro. El panel b) muestra en azul las provincias en las que se dispone de datos formales sobre las empresas y que también albergan municipios donde se eliminaron las barreras locales de entrada al mercado. Nótese que, dentro de cada una de estas provincias, algunos municipios suprimieron las barreras locales de entrada y otros no.

disminución de los márgenes vinculados a la disminución de las rentas locales en sectores de los municipios en los que se aplicó la reforma). Por lo tanto, los resultados sugieren que también mejoró la PTFQ.

Diversas verificaciones de la solidez respaldan la interpretación causal de esta observación. En primer lugar, los resultados se muestran sólidos cuando se aplican diferentes estrategias de identificación del grupo de control[4]. En segundo lugar, las empresas afectadas y las de control siguieron tendencias de productividad paralelas en los años anteriores a la reforma y no previeron la

Gráfico 2.3 La reforma de la política de competencia redujo las barreras de entrada e impulsó la productividad en Perú

Impacto en la productividad de las empresas



Fuente: Schiffbauer, Sampi y Coronado (2022).

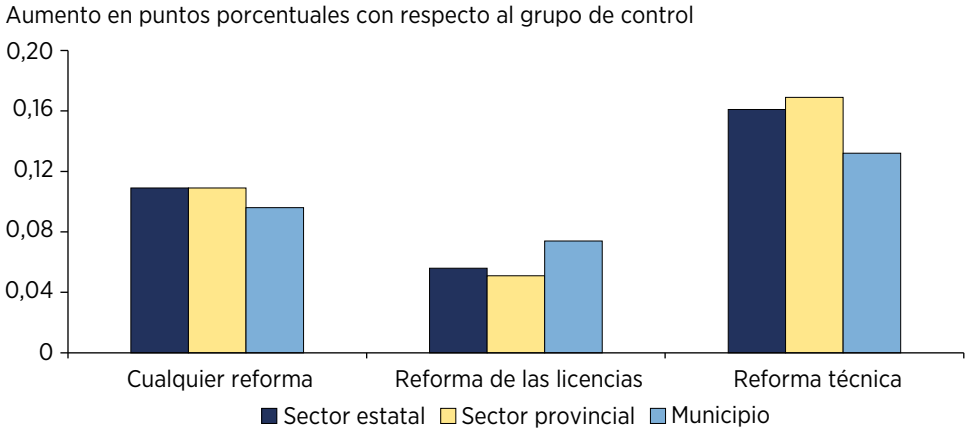
Nota: El gráfico refleja el impacto estimado de la reforma de la política de competencia en cada año en relación con 2012; se muestra que las empresas que operan en municipios y sectores que eliminaron las barreras de entrada experimentaron un fuerte aumento de la productividad respecto de firmas comparables del mismo sector que no estaban ubicadas en municipios donde se implementaron las reformas. En la estimación subyacente se controlan los efectos fijos en cuanto a empresa, provincia-año y sector-año. Las líneas verticales azules muestran los intervalos de confianza del 95 %.

Valor estadístico: * = 10 %, *** = 1 %.

eliminación de las barreras locales de entrada. Esto implica que la productividad promedio de las empresas afectadas y no afectadas era similar antes de la reforma. En tercer lugar, como era de esperar, el crecimiento de la productividad fue mayor cuando se eliminaron los procedimientos ilegales para la concesión de licencias (en comparación con los requisitos técnicos) (gráfico 2.4), ya que dichos procedimientos habían permitido a los funcionarios públicos locales restringir directamente la entrada de los competidores de los actores locales ya establecidos.

Las empresas que operaban en sectores complementarios o en el mismo municipio también mostraron aumentos de productividad a causa de las reformas. Los efectos secundarios más significativos se generaron a través de los nexos de la cadena de valor, en particular los vínculos entre las empresas del sector o el municipio afectado y las empresas complementarias del mismo municipio. Muchos de estos ejemplos involucran a compañías de transporte, que

Gráfico 2.4 La eliminación de las barreras técnicas y las licencias tuvo el impacto más significativo en la productividad



Fuente: Schiffbauer, Sampi y Coronado (2022).

Nota: El gráfico muestra los coeficientes de la variable ficticia de reforma en la regresión de la productividad de las empresas con respecto a la reforma del sector o municipio, suponiendo una función de producción translogarítmica. Las barras de color azul oscuro indican aumentos de productividad si el grupo de control está conformado por empresas que operan en el mismo sector y estado que el municipio donde se implementó la reforma. Las barras amarillas muestran el grupo de control, conformado por empresas del mismo sector, pero solo en la provincia del municipio sujeto a la reforma. Las barras celestes muestran el grupo de control conformado por empresas que operan en el mismo municipio donde se implementa la reforma, sin importar el sector.

representan la mayor parte de la muestra analizada por Schiffbauer, Sampi y Coronado (2022), pero también se produjeron efectos secundarios en otras áreas geográficas. Por ejemplo, la eliminación de los obstáculos a la instalación de antenas permitió que los servicios de Internet y otro servicios de telecomunicaciones conexos llegaran a zonas situadas más allá de los municipios afectados por la reforma, por lo que aumentó la productividad de empresas fuera de las áreas iniciales. Este último resultado pone de relieve la importancia de las reformas que fomentan la competencia en los sectores de redes, como el transporte y las TIC, donde los beneficios pueden expandirse al resto de la economía a través de los nexos de la cadena de valor.

Las barreras a la expansión de las empresas existentes pueden ser tan perjudiciales como las que impiden la entrada de nuevas firmas

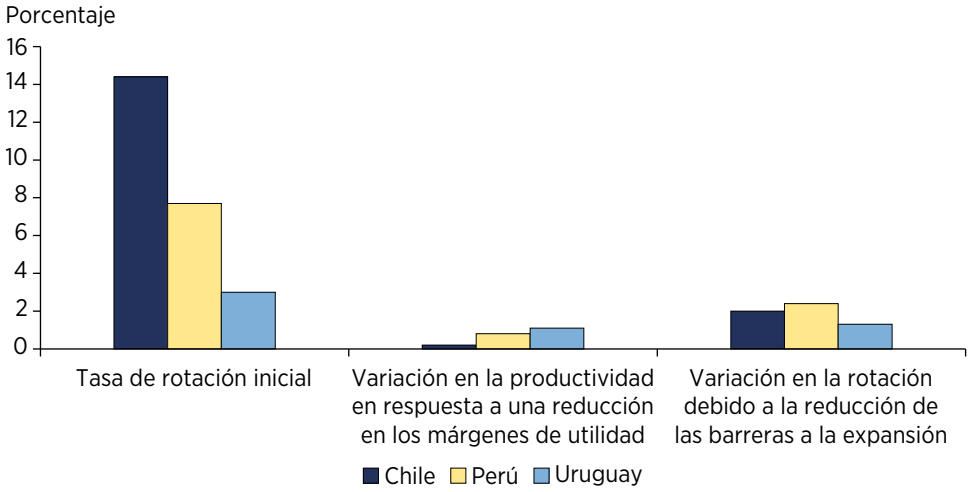
La dispersión de los márgenes de utilidad dentro de un mercado puede ser reflejo de la participación que posee un pequeño número de empresas y de su

poder de mercado. Asimismo, puede reflejar la presencia de barreras a la expansión o a la innovación impuestas por las compañías líderes que buscan mantener su cuota de mercado. En el marco descrito por Peters (2020), la innovación y el crecimiento de la productividad son el resultado de la destrucción creativa derivada de la entrada de nuevas empresas, la expansión de las ya establecidas hacia nuevos mercados o la huida de los efectos de la competencia que refleja un aumento de la innovación en los actores establecidos.

Los datos empíricos muestran que, en los mercados con muchas empresas pequeñas y antiguas, las barreras a la expansión pueden ser una limitación grave para el crecimiento de la productividad (Eslava y otros, 2010). La eliminación de estos obstáculos puede generar aumentos de la productividad y reducir el número de empresas, dado que las ya establecidas abandonan un mercado para ingresar en otros.

Giuliano y Zaourak (2022) estudian el impacto de las barreras a la expansión sobre la productividad y los márgenes de utilidad en Chile, Perú y Uruguay utilizando el modelo de Peters (2020). En los tres países, una mayor dispersión de los márgenes de utilidad se asocia con pérdidas de productividad antes de la disminución de los costos de expansión (gráfico 2.5). Si bien se espera que la reducción de las barreras a la expansión dé lugar a un aumento de productividad, esto solo sucederá si la destrucción creativa que surge con la entrada de nuevas empresas hace que los márgenes de utilidad disminuyan a medida que los actores establecidos tratan de escapar de la competencia.

Gráfico 2.5 Potencial de rotación en contextos de bajos costos de expansión



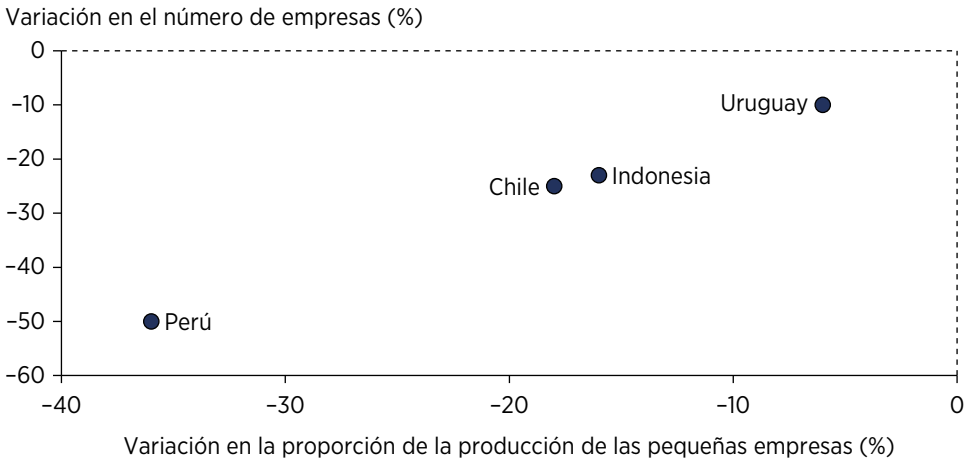
Fuente: Giuliano y Zaourak (2022).

La reducción de las barreras a la expansión puede dar lugar a una mayor rotación, en virtud de la cual la destrucción creativa domine los efectos de la huida de la competencia y se genere entonces un aumento de la productividad. En un ejercicio de simulación, una reducción del 5 % en las barreras a la expansión da como resultado una reducción tanto en la proporción de las pequeñas empresas en la producción (18 % en Chile, 36 % en Perú y 6 % en Uruguay) como en el número de empresas (25 % en Chile y 50 % en Perú) (gráfico 2.6). Sin embargo, una menor dispersión de los márgenes de utilidad puede mejorar la asignación de recursos a través de un menor costo laboral.

Si los actores establecidos no pueden expandirse, habrá demasiadas empresas pequeñas y antiguas, lo que concuerda con los datos analizados en el capítulo 1 de este informe. En consecuencia, la destrucción creativa se verá truncada, y el crecimiento de la productividad será lento.

La conclusión es que la eliminación de las barreras a la expansión, junto con la supresión de las barreras de entrada, fomentará la rotación en apoyo del proceso de destrucción creativa. Aun cuando los costos de entrada para las nuevas empresas sean bajos, si los costos de expansión son elevados, la productividad general podría verse afectada, ya que las nuevas empresas tienden a ser pequeñas y poco productivas.

Gráfico 2.6 Efectos de una reducción del 5 % de los costos de expansión sobre el número de empresas y la producción



Fuentes: Giuliano y Zaourak (2022) para Chile, Perú y Uruguay; Peters (2020) para Indonesia.

El aumento de la productividad derivado de la eliminación de las barreras de entrada en las TIC se extiende a otros sectores

El aumento de la productividad y la competencia en los sectores de redes, como el de las TIC, puede elevar la calidad y reducir los precios de los insumos en otros sectores, lo que ayuda a impulsar toda la economía del país (Aghion y otros, 2005, 2019; Bartelme y Gorodnichenko, 2015). Por el contrario, si las empresas de TIC ejercen un fuerte poder de mercado, pueden incrementar los costos en los mercados de insumos, aun si representan solo una fracción del total de empresas del país (el 4,1 % en Perú, por ejemplo).

El poder de mercado en los sectores de redes también puede bloquear la incorporación de nuevas tecnologías y la innovación en otras áreas a través de los nexos de la cadena de valor. Por lo tanto, el aumento de la competencia en estos sectores puede generar importantes beneficios. En su trabajo fundacional, Parente y Prescott (1999) muestran que la eliminación del monopolio de un proveedor de un servicio necesario como insumo puede multiplicar por tres la producción.

En algunos mercados, los efectos de red pueden favorecer al poder monopólico. Tal es el caso si los requisitos de compatibilidad elevan la calidad y tienden a coordinar las preferencias de los consumidores en torno a un único proveedor. Como ejemplo cabe citar el sistema operativo informático (Gilbert, 2022). Por otro lado, puede ser conveniente que un solo proveedor suministre los servicios esenciales para garantizar la eficiencia y la confiabilidad de la red, como en el caso de los servicios de agua y alcantarillado, generación de energía eléctrica y ferrocarriles. En estas áreas, el exceso de competencia puede dar como resultado elevados costos sociales, por ejemplo, si varios proveedores construyen obras de infraestructura que podrían haberse compartido (Posner, 1968).

En consecuencia, es necesario lograr un equilibrio entre la regulación, la competencia y la estandarización en sectores caracterizados por los efectos de red, y los resultados deseables, como el aumento de la productividad, la cobertura y la calidad de los servicios. A modo de ejemplo, la mejora de las normas que regulan la entrada puede provocar un aumento directo de la calidad en el sector. Sin embargo, en un área tecnológicamente compleja como la de las TIC, las regulaciones destinadas a promover la competencia pueden tener consecuencias no deseadas o crear tensiones tácitas entre la competencia y la calidad[5].

Los mercados de TIC suelen estar más concentrados en América Latina y el Caribe que en otras regiones (Gillet, 2011). Los servicios de banda ancha, líneas móviles y fijas de la región obtienen puntajes altos en el índice de Herfindahl-Hirschman, que mide la concentración del mercado (OCDE y Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2016). La empresa América Móvil, con sede en México, es propietaria de un número considerable de operadores en la región y tiene una cuota de mercado importante. Algunos Gobiernos están tratando de promover la competencia en el sector de las TIC. Por ejemplo, en Perú se han implementado amplias reformas para lograr mayor disputabilidad en el mercado y mejorar la calidad de los servicios (recuadro 2.1).

Recuadro 2.1

Reformas y entes reguladores del sector de las TIC en Perú

La regulación del sector de las TIC de Perú, que incluye las telecomunicaciones, la infraestructura, el *hardware* y el *software*, ha sido objeto de importantes reformas desde que se abrió el mercado a la competencia. Estas reformas apoyaron la expansión de la cobertura y la baja de precios, según Oxford Business Group (2019), e incluyeron varias leyes referidas a la construcción de la red troncal, el uso compartido de infraestructura y el funcionamiento de los operadores de redes virtuales. Esta expansión ha permitido a diversos operadores que carecen de infraestructura de red propia ingresar al mercado sobre la base de los principios de no discriminación y competencia libre y equitativa. Otras reformas ayudaron a crear un sector más dinámico y a reducir los costos de entrada, como la asignación de espectro a los nuevos actores, la ley que autoriza las ventas vinculadas y una aplicación más decidida de las medidas antimonopolio.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones define y aplica políticas con el objetivo de conectar más eficazmente a los agentes económicos en todo el territorio. Entre sus funciones se encuentran el diseño, la coordinación y la evaluación de las regulaciones; la concesión de licencias, y la asignación del espectro y su supervisión.

El Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones es una entidad autónoma que promueve la competencia en el mercado.

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 2.1

Reformas y entes reguladores del sector de las TIC en Perú *(continuación)*

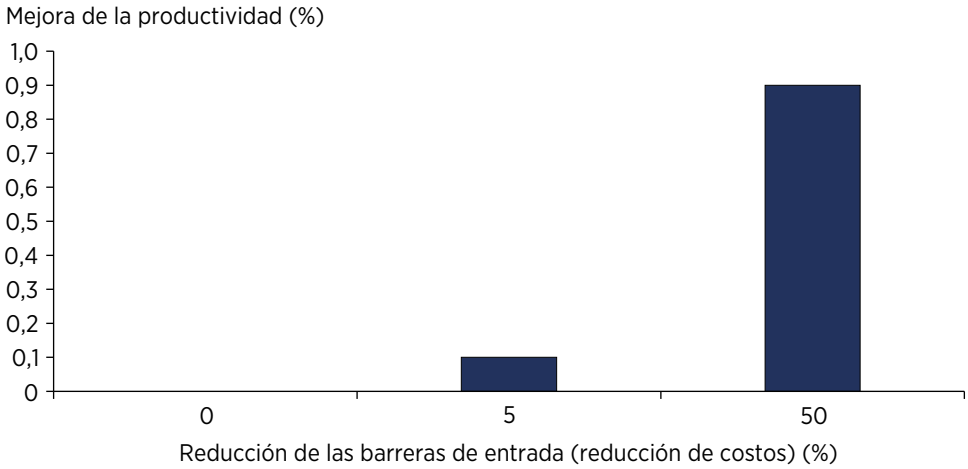
Regula las tarifas en el sector y hace cumplir las leyes de competencia y las normas técnicas. Realiza evaluaciones e investigaciones de mercado basadas en reclamos de terceros o por iniciativa propia. Atiende y resuelve disputas e impone medidas correctivas.

El Indecopi es el encargado de velar por el cumplimiento de las leyes de competencia en todos los demás sectores. Está facultado para evaluar y aprobar fusiones de empresas (o denegar la aprobación) en cualquier sector y para analizar casos que impliquen posibles infracciones a las normas de competencia en todos los sectores, excepto el de telecomunicaciones, y tomar decisiones al respecto. Su función consiste en mejorar el marco normativo pertinente eliminando barreras regulatorias innecesarias y simplificando los procedimientos administrativos.

Fuente: Arayavechkit, Jooste y Urrutia Arrieta (2022).

Las elevadas barreras de entrada pueden traducirse en la presencia de una posición dominante en el mercado y una fuerte dispersión de los márgenes de utilidad. La reducción de dichas barreras (por ejemplo, a través de reformas que promuevan la competencia) puede permitir el ingreso de un mayor número de empresas productivas. Arayavechkit, Jooste y Urrutia Arrieta (2022) calibraron un modelo con dos sectores (TIC y no TIC) y varias empresas de alta y baja productividad en Perú[6]. Según el modelo teórico, una reducción de las barreras de entrada en el sector de las TIC conduce al ingreso de empresas más productivas. En una simulación de los efectos de las diversas reformas de Perú y de otras condiciones del mercado, como la remuneración salarial y las ventas de empresas, estos autores estiman que una reducción del 50 % en los costos de ingreso al sector de las TIC elevaría la productividad total de la economía en un 0,9 % (gráfico 2.7). La reducción de las barreras de entrada también parece aumentar la participación de este sector en la economía en general, lo cual impulsa el crecimiento de la productividad de toda la economía a través de los nexos de la cadena de valor (gráfico 2.8; recuadro 2.2).

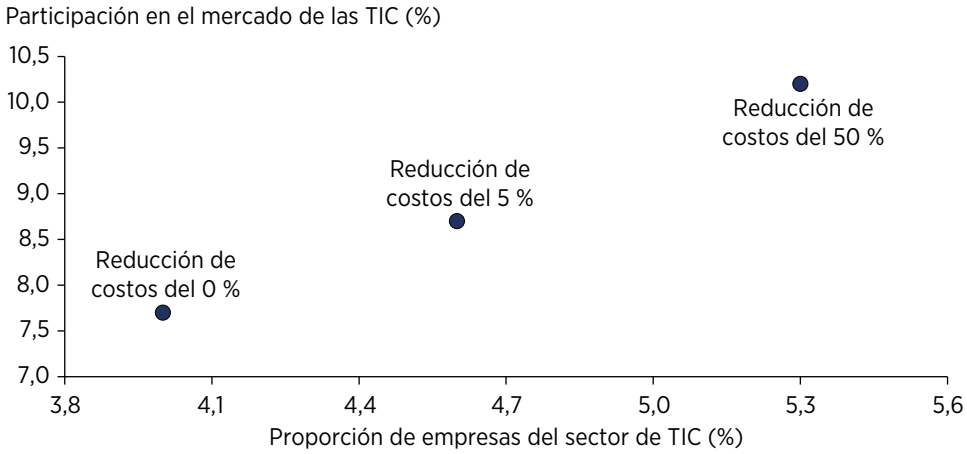
Gráfico 2.7 Los beneficios para la productividad derivados de la eliminación de las barreras de entrada en el sector de las TIC se extienden a toda la economía



Fuente: Arayavechkit, Jooste y Urrutia Arrieta (2022).

Nota: La productividad de la economía se mide de manera indirecta a través de los resultados de los sectores de servicios y manufacturas, según la encuesta de empresas. Los costos de entrada son costos fijos por concepto de permisos, licencias y licitaciones. TIC = tecnologías de la información y las comunicaciones.

Gráfico 2.8 La participación de las empresas de TIC en el PIB aumenta cuando bajan los costos de entrada



Fuente: Arayavechkit, Jooste y Urrutia Arrieta (2022).

Nota: El gráfico muestra el efecto de la reducción de los costos de entrada en la participación de las empresas de TIC en las ventas del sector y en el total de empresas de TIC. La economía se mide de manera indirecta a través de las manufacturas y los servicios. El número total de empresas y el total de ventas son indicadores indirectos de los totales. PIB = producto interno bruto; TIC = tecnologías de la información y las comunicaciones.

Recuadro 2.2

La creación de competencia en el sector de las TIC y en otros mercados de insumos genera beneficios en la cadena de valor

La mejora de la calidad es un componente importante del aumento de la productividad en un contexto de presión competitiva. Sin embargo, en los mercados de productos, para lograrla es necesario introducir mejoras en todo el conjunto de proveedores y productores situados en las etapas posteriores de la cadena de valor. Por ejemplo, la inversión extranjera directa ejerce presión sobre los proveedores nacionales para que mejoren la calidad, y la mejora de los productores de las etapas posteriores genera presión sobre los proveedores locales para que se actualicen de manera similar. En India, la reducción de los costos marginales en las manufacturas produjo márgenes de utilidad más altos, pero esto fue seguido de un mayor acceso a insumos nuevos y más baratos que estimularon la innovación a través de nuevos productos. Este proceso trajo aparejados importantes aumentos de la productividad, que llegaron a representar una cuarta parte del crecimiento del sector manufacturero de India.

Si las empresas situadas a lo largo de la cadena de valor no tienen acceso a la tecnología y a la infraestructura de innovación, no puede haber actualización ni adopción de tecnología en los mercados de productos. Las firmas ya establecidas que tienen una elevada participación en el mercado pueden ejercer presión para que se proteja su sector, lo que puede obstaculizar la transmisión de tecnología y reducir la productividad general. Los impactos pueden ser diversos según las características específicas de las empresas. Por ejemplo, si algunas de ellas, pero no todas, tienen la capacidad de utilizar elementos intangibles, como el *software*, para mejorar sus procesos de producción, esta ventaja puede convertirse de hecho en una barrera de entrada que perjudique a las demás empresas.

El sector de las TIC es un importante mercado de insumos. Como cualquier sector de redes, influye directamente en la productividad a través de la producción de bienes y servicios y de los efectos secundarios que se generan en las industrias que utilizan las TIC. Promueve la productividad, pues facilita la innovación dentro de las empresas, lo que reduce el costo del intercambio de información. A modo de ejemplo, permite a las empresas automatizar tareas repetitivas u optimizar las tasas de utilización de los factores. Asimismo, eleva el bienestar de los consumidores al reducir las ineficiencias en la provisión de bienes y servicios, y mejora su calidad.

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 2.2

La creación de competencia en el sector de las TIC y en otros mercados de insumos genera beneficios en la cadena de valor *(continuación)*

Las TIC posibilitan el desarrollo de las habilidades de la mano de obra, el aumento de la productividad de los trabajadores y el acceso de las pequeñas empresas a los mercados externos, lo que intensifica la competencia y crea demanda de habilidades. También incrementan las reservas de capital (como las torres de redes inalámbricas y los cables de fibra óptica) y elevan la productividad laboral a través de las oportunidades de aprendizaje que ofrecen las plataformas virtuales.

En consecuencia, una regulación deficiente de los servicios de TIC puede significar que la asignación de recursos no sea óptima en la cadena de valor ascendente, lo que obstaculiza la inversión en servicios. Puede también socavar la capacidad de traducir las TIC en aumentos de productividad. Si los sectores invierten menos en TIC debido a los obstáculos normativos, el crecimiento de la productividad será menor.

Se requiere contar con una regulación más eficaz en la región para sacar el mayor provecho posible de los servicios de TIC y obtener el máximo potencial de las enormes inversiones en infraestructura que se necesitan de los Gobiernos y el sector privado. Un entorno más competitivo en el ámbito de las TIC permitiría dirigir un mayor volumen de capital hacia la infraestructura. Un aumento del 10 % en el índice del marco de competencia de la Unión Internacional de Telecomunicaciones generaría una suba de casi el 7 % en la inversión de capital en telecomunicaciones y una caída de alrededor del 5 % en los precios que pagan los usuarios finales.

Fuentes: Alam y otros (2008); Biagi (2013); Brynjolfsson y Hitt (2000); De Ridder (2024); Dedrick, Gurbaxani y Kraemer (2003); Draca, Sadun y Van Reenen (2006); Dutz, Almeida y Packard (2018); Goldberg y otros (2010); Unión Internacional de Telecomunicaciones (2021); Javorcik (2004); Kugler y Verhoogen (2012); Parente y Prescott (1999); Patterson y otros (2020); Van Reenen (2010).

Una adecuada regulación de la entrada en el mercado puede conducir a un aumento de la calidad

En la interacción entre competencia y calidad, las regulaciones pueden tener efectos contradictorios debido a los diferentes márgenes de productividad. Por

ejemplo, la estandarización y la compatibilidad tecnológica pueden facilitar la mejora de la calidad y las exportaciones, y son fundamentales para el buen funcionamiento de los mercados con efectos de red, como las plataformas digitales. Pero la aplicación de estándares estrictos también puede impedir el ingreso de empresas más pequeñas o menos capaces y reforzar así las presiones monopólicas en estos mercados (Gilbert, 2022). Por ende, resultaría útil para los responsables de formular políticas comprender los efectos de las políticas en la productividad.

En esta sección se distingue entre dos grandes tipos de regulaciones: 1) *las que complejizan*, es decir, las que fomentan la estandarización y la calidad, y 2) *las que simplifican*, que reducen y agilizan las normas, facilitando así el ingreso al mercado (recuadro 2.3).

Recuadro 2.3

Tensiones entre la entrada y la calidad

Las regulaciones que *simplifican* tienen como objetivo reducir la carga administrativa y, por ende, atraer más participantes al mercado. Por ejemplo, en 2015, Perú aprobó una ley diseñada para reducir los trámites burocráticos en la construcción de infraestructura de telecomunicaciones. Antes de que se promulgara la ley, las empresas debían solicitar permisos especiales para realizar obras de infraestructura. Si no recibían respuesta dentro de los 30 días posteriores a la solicitud, podían iniciar los trabajos. La nueva ley estableció la aprobación automática. Los proyectos de infraestructura podrían ponerse en marcha inmediatamente bajo el supuesto de que se daría luz verde a la solicitud.

La posible desventaja de estas regulaciones es que pueden perjudicar la productividad, en especial inmediatamente después de su introducción. Esta situación puede ocurrir si las empresas que acaban de ingresar al mercado son poco productivas o no pudieron ingresar antes porque carecían de la capacidad necesaria para cumplir con los estándares de la industria.

Las regulaciones que *complejizan* tienen como objetivo mantener estándares elevados, por lo que podrían dificultar el ingreso. Pueden incluir normas de calidad y requisitos administrativos, como el registro. Sin embargo, los estándares también pueden facilitar la mejora de la calidad. Estas regulaciones pueden generar innovación porque exigen a las

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 2.3

Tensiones entre la entrada y la calidad *(continuación)*

empresas elevar la calidad de sus procesos y productos. Por tal motivo, es posible que estas inicien una carrera hacia la cima de la calidad en sus esfuerzos por cumplir con los nuevos estándares.

Como ejemplo puede mencionarse un proyecto de ley que regula la aplicación de *software* para los servicios de transporte privado, como Uber. El objetivo es garantizar que los conductores cuenten con las credenciales profesionales requeridas. Si bien este requisito añade trabas administrativas y hace que la entrada sea más compleja, también eleva la calidad de los servicios ofrecidos al aumentar la seguridad de los pasajeros. La desventaja es que puede reducir el número de nuevos participantes y concentrar el poder de mercado de las empresas que logran ingresar.

Fuentes: Arayavechkit, Jooste y Urrutia Arrieta (2022); Gilbert (2022).

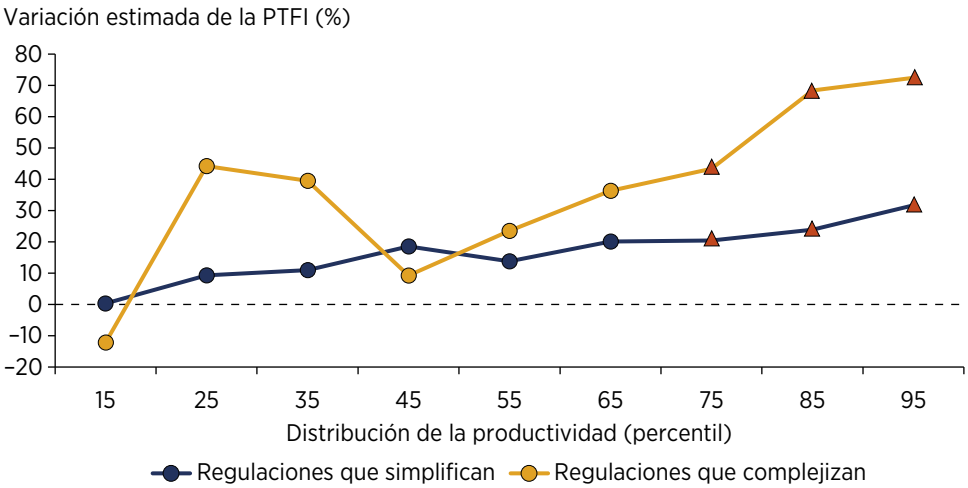
En esta sección se analizan las regulaciones establecidas en Perú entre 2007 y 2017 que afectan el comportamiento de las empresas del sector de las TIC. Utilizando la metodología de Ackerberg, Caves y Frazer (2015) para la estimación de la productividad, Arayavechkit, Jooste y Urrutia Arrieta (2022) muestran que las regulaciones que complejizan dan lugar a una mayor productividad. En cambio, las que simplifican no tienen ningún efecto en este aspecto. Los aumentos de la productividad que se producen como respuesta a regulaciones que complejizan son impulsados por las empresas ubicadas en la parte superior de la distribución de la productividad, específicamente, las que se encuentran en el 5 % más alto. Cuanto más productiva sea una empresa inicialmente en relación con sus pares en el mercado, mayor será el esfuerzo que realice en respuesta a un cambio en las regulaciones que eleve los estándares de la industria.

Cuando se utiliza la metodología alternativa de Sampi, Jooste y Vostroknutova (2021)[7] para estimar la productividad, se observa que tanto las regulaciones que simplifican como las que complejizan elevan la productividad de la PTFI de las empresas ubicadas en la parte superior de la

distribución de la productividad (gráfico 2.9). Por ejemplo, las regulaciones que simplifican generan un aumento del 32 % en la PTFI de las firmas situadas en el percentil 95 en comparación con aquellas que no están sujetas a las regulaciones. En el caso de las regulaciones que complejizan, la productividad de las empresas que operan en el percentil 95 aumenta en un 73 %.

En respuesta a las regulaciones que simplifican (que pueden reducir los requisitos de calidad o facilitar el ingreso de algún otro modo), la calidad promedio de los productos, medida según Khandelwal, Schott y We (2013), disminuye en la parte inferior de la distribución de la productividad (gráfico 2.10). Esta tendencia es congruente con la simplificación que elimina una barrera de entrada para las empresas de baja productividad que quizá tengan dificultades para cumplir con las regulaciones de calidad.

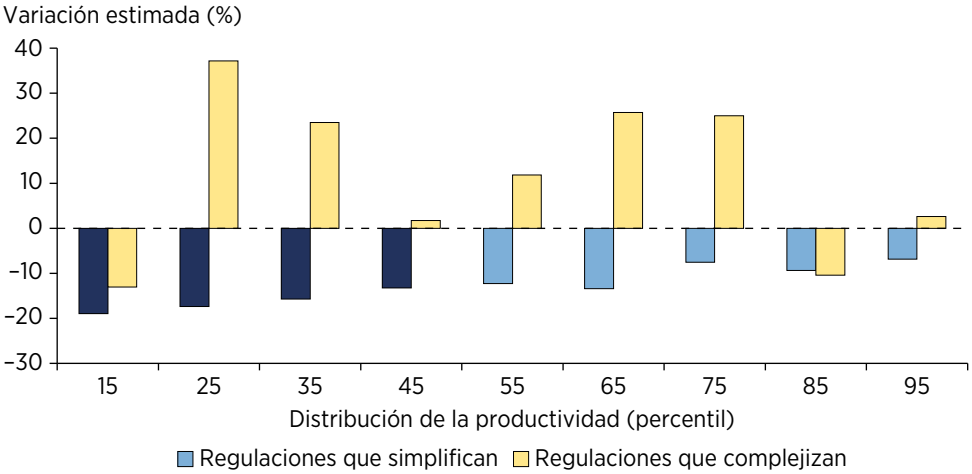
Gráfico 2.9 Las regulaciones referidas a la entrada elevan la productividad de las empresas líderes



Fuente: Arayavechkit, Jooste y Urrutia Arrieta (2022).

Nota: El gráfico muestra el efecto de las regulaciones referidas al ingreso en la PTFI de las empresas en relación con las firmas de los mercados no afectados, por nivel de productividad. Los triángulos rojos indican que las estimaciones son estadísticamente significativas. PTFI = productividad total de los factores basada en los ingresos.

Gráfico 2.10 Las empresas de baja productividad reducen la calidad como respuesta a las regulaciones que simplifican la entrada



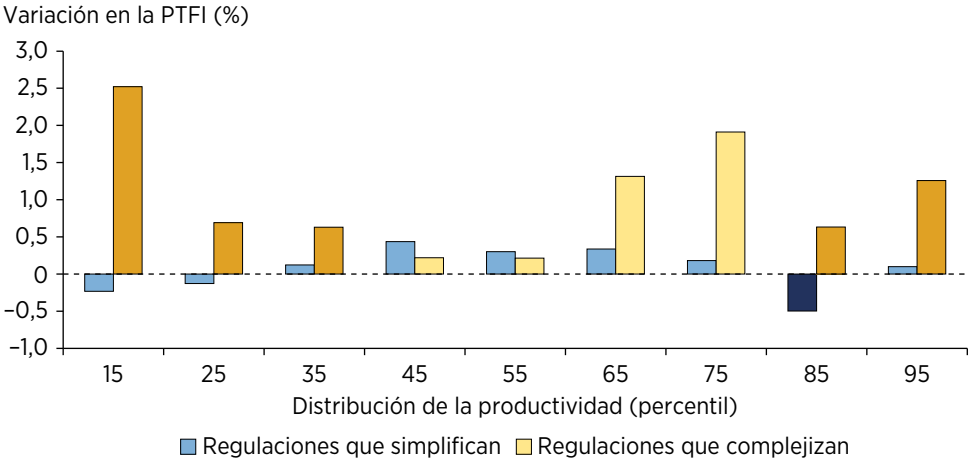
Fuente: Arayavechkit, Jooste y Urrutia Arrieta (2022).

Nota: El gráfico muestra el efecto de las regulaciones referidas a la entrada sobre la calidad de los productos de las empresas en relación con las firmas de los mercados no afectados, por nivel de productividad. Las barras de color azul oscuro indican que las estimaciones son estadísticamente significativas.

Los efectos sobre la productividad (medidos según el trabajo de Sampi, Jooste y Vostroknutova [2021]) varían en función de la antigüedad de la empresa. Dada la idea de innovaciones acumulativas planteada por Arrow (1962), las empresas más antiguas deberían ser más capaces de traducir los requisitos regulatorios complejos en aumentos de la PTFI, ya que pueden usar los nuevos estándares para elevar la calidad. Ese parece ser el caso (gráfico 2.11). Sin embargo, la productividad de las empresas más nuevas ubicadas en la parte superior de la distribución también se incrementa en respuesta a las regulaciones que simplifican (gráfico 2.12). Al mismo tiempo, los márgenes de utilidad crecen significativamente en las empresas líderes del mercado de mayor antigüedad como respuesta a regulaciones que complejizan. El hecho de que solo las compañías más productivas y experimentadas eleven sus márgenes de utilidad sugiere que la reducción de las barreras de entrada puede no dar como resultado mercados más competitivos si facilita el ingreso de empresas de baja productividad.

Los resultados de esta sección concuerdan con las conclusiones de un estudio realizado en México (recuadro 2.4), que mostró los distintos impactos generados en los diversos segmentos de la distribución de la productividad y la forma en que estos efectos se transmiten al resto de la economía. En el caso expuesto en el recuadro 2.4, la entrada de Walmart en el mercado minorista de México tuvo un impacto considerablemente más positivo en los proveedores mexicanos de mayor tamaño y calidad que en las empresas pequeñas y menos innovadoras.

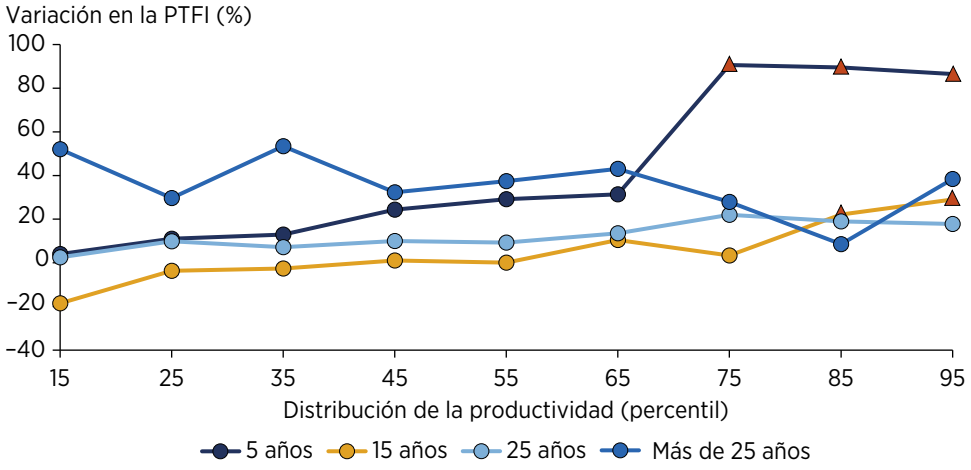
Gráfico 2.11 Las regulaciones que complejizan la entrada favorecen a las empresas más antiguas



Fuente: Arayavechkit, Jooste y Urrutia Arrieta (2022).

Nota: El gráfico muestra el efecto de las regulaciones referidas a la entrada en la PTFI de las empresas más antiguas en relación con las firmas de los mercados no afectados, por nivel de productividad. Las barras de color azul oscuro y naranja indican estimaciones estadísticamente significativas. Para un valor en el eje *y*, la variación porcentual correspondiente en la productividad = 100*(exp(*y*)—1). Por ejemplo, para un valor de 0,232, la variación porcentual = 100*(exp(0232)—1)), que equivale al 26 %. PTFI = productividad total de los factores basada en los ingresos.

Gráfico 2.12 Las regulaciones que simplifican la entrada favorecen a las empresas más nuevas



Fuente: Arayavechkit, Jooste y Urrutia Arrieta (2022).

Nota: El gráfico muestra el efecto de las regulaciones que simplifican la entrada en la PTFI de las empresas, en relación con las firmas de los mercados no afectados, por antigüedad de la empresa y nivel de productividad. Los triángulos rojos indican estimaciones estadísticamente significativas. PTFI = productividad total de los factores basada en los ingresos.

Recuadro 2.4

La entrada de Walmart en México transformó a los fabricantes del país ubicados en las etapas iniciales de la cadena de valor

Al igual que en los mercados de productos, la entrada de una compañía extranjera en los mercados de insumos puede diferenciar a las empresas en función de su capacidad y transmitir estos efectos a lo largo de la cadena de valor. Como ejemplo, se puede mencionar el ingreso de Walmart en el mercado minorista mexicano. Derivada de la desregulación de la inversión extranjera directa en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la llegada de Walmart transformó no solo el mercado minorista de México, sino también la estructura de las industrias manufactureras situadas en los primeros tramos de la cadena de valor.

En el trabajo de Iacovone y otros (2015) se ponen de relieve los vínculos entre los minoristas y los fabricantes, y se desarrolla un modelo dinámico de una industria manufacturera en la que entran y salen empresas con diversos grados de capacidad. En ese modelo, las empresas establecidas deciden cuánto invertir en medidas de innovación para mejorar la calidad y si venderán sus productos a través de Walmex (como se conoce a Walmart en México) o de un minorista tradicional. Los que eligen Walmex lo hacen porque los beneficios que conlleva disponer de una base de clientes más grande superan los costos de cumplir con los estándares de Walmex en lo que respecta a la calidad y el precio de los productos.

Las simulaciones del modelo sugieren que las empresas que elaboran productos de alta calidad deberían optar por venderlos a través de Walmex y aumentar sus inversiones en innovación, mientras que las que fabrican productos de baja calidad deberían hacer lo contrario o retirarse por completo del mercado. De esta manera, la aparición de Walmex debería polarizar las industrias manufactureras de México, acentuando las diferencias en volumen de ventas y calidad de los productos entre las empresas grandes y las pequeñas, y reducir al mismo tiempo el número total de variedades producidas en el país a disposición de los consumidores. De todos modos, también deberían aumentar la innovación en todo el sector y el bienestar de los consumidores, ya que las cuotas de mercado se reasignarían a las empresas más fuertes y estas habrían invertido más en innovación.

Tras tener en cuenta las distintas ubicaciones geográficas de las tiendas Walmex y señalar que los proveedores de productos perecederos son especialmente sensibles a la proximidad de los minoristas, en el estudio de Iacovone y otros (2015) se concluye que estas predicciones eran correctas.

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 2.4

La entrada de Walmart en México transformó a los fabricantes del país ubicados en las etapas iniciales de la cadena de valor *(continuación)*

Los datos de las encuestas al sector de manufacturas muestran que las empresas de alta calidad han vendido más y se han vuelto más productivas en respuesta a la presencia de Walmex en México, mientras que las firmas de baja calidad han perdido terreno en ambas dimensiones. Para el sector en su conjunto, la reasignación de las cuotas de mercado, los ajustes en los esfuerzos de innovación y los patrones de salida elevaron la productividad y la tasa de innovación.

Fuente: Sobre la base de Iacovone y otros (2015).

Conclusiones

En América Latina y el Caribe abundan las barreras a la entrada y a la expansión. Además, son más restrictivas que el promedio de los países que integran la OCDE y quitan alicientes a la iniciativa empresarial y la innovación (véase el capítulo 1 de este informe). Las evidencias presentadas en este capítulo confirman que estas barreras obstaculizan el aumento de la productividad, la mejora de la calidad y la innovación en toda la cadena de valor.

El análisis empírico del caso peruano realizado para este informe muestra que, si se eliminan las barreras de entrada a nivel local, se acelera el crecimiento de la productividad. El estudio específico del sector de las TIC arroja luz sobre cómo las barreras regulatorias de entrada pueden generar efectos secundarios negativos en el resto de la economía. El análisis pone de manifiesto la importancia de contar con un marco regulatorio favorable a la competencia para garantizar que las empresas se vean sometidas a la presión de la competencia. También pone de relieve la necesidad de fortalecer la capacidad de las empresas para innovar y mejorar la calidad en respuesta a las conmociones.

Notas

1. La lista y la tipología de las barreras se construyeron siguiendo los trabajos de Bain (1951); Dinh, Mavridis y Nguyen (2010); Eswaran (1994); Gaskins (1971); OCDE (2007); Peters (2020); Shepherd (1997), y Yip (1982).
2. Presbitero y Rabellotti (2016) analizan las limitaciones crediticias que enfrentan las empresas más pequeñas de la región.

3. El análisis se basa en datos sobre las empresas extraídos de la encuesta nacional de actividad económica, que incluye empresas formales de los sectores de construcción, hoteles y restaurantes, manufacturas, telecomunicaciones, comercio, transporte y servicios, y representa el 90 % del total de las ventas anuales en Perú.
4. Estas estrategias incluyen seleccionar un conjunto diferente de grupos de control conformados por empresas ubicadas en otras regiones y sectores, pero con características similares (tamaño, ventas, número de empleados, etc.). Luego se unen estos grupos de control con las empresas afectadas mediante un procedimiento de emparejamiento por puntajes de propensión. En el apéndice electrónico complementario del trabajo de Schiffbauer, Sampi y Coronado (2022) se proporcionan más detalles sobre los ejercicios de verificación de la solidez que respaldan estas conclusiones.
5. Por ejemplo, Kang (2023) examina la bibliografía referida a patentes e inversiones en investigación y desarrollo en Estados Unidos y llega a la conclusión de que, en ocasiones, un exceso de competencia puede perjudicar las innovaciones de frontera riesgosas. Si bien solo unos pocos países de América Latina y el Caribe pueden innovar en la frontera tecnológica mundial y, por lo tanto, es poco probable que enfrenten estos problemas, es posible que existan complementariedades y tensiones entre la competencia y la calidad (Cheng, 2022). En el capítulo 5 de este informe se analiza el nexo entre la innovación y la política de competencia.
6. Los parámetros del modelo se calibran utilizando datos sobre las empresas extraídos de la Encuesta Económica Anual compilada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú.
7. Para evitar los problemas de identificación planteados en los trabajos de Bond y otros (2021) y de Doraszelski y Jaumandreu (2021), Sampi, Jooste y Vostroknutova (2021) utilizan el estimador de verosimilitud cuasimáxima para calcular el impacto de la aplicación de las regulaciones en la productividad. Los autores modifican el enfoque de Ackerberg, Caves y Frazer (2015) para estimar la productividad y los márgenes de utilidad de forma simultánea, de modo de obtener el impacto conjunto de un cambio en las regulaciones.

Bibliografía

Ackerberg, Daniel A., Kevin Caves, and Garth Frazer. 2015. "Identification Properties of Recent Production Function Estimators." *Econometrica* 83 (6): 2411–51.

Aghion, Philippe, Antonin Bergeaud, Timo Boppart, Peter J. Klenow, and Huiyu Li. 2019. "A Theory of Falling Growth and Rising Rents." NBER Working Paper 26448, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Aghion, Philippe, Nicholas Bloom, Richard Blundell, Rachel Griffith, and Peter Howitt. 2005. "Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship." *Quarterly Journal of Economics* 120 (2): 701–28.

Aghion, Philippe, Richard Blundell, Rachel Griffith, Peter Howitt, and Susanne Prantl. 2009. "The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity." *Review of Economics and Statistics* 91 (1): 20–32.

Alam, Asad, Paloma Anós Casero, Faruk Khan, and Charles Udomsaph. 2008. *Unleashing Prosperity: Productivity Growth in Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington, DC: World Bank.

Arayavechkit, Tanida, Charl Jooste, and Ana Francisca Urrutia Arrieta. 2022. "How Regulation and Enforcement of Competition Affects ICT Productivity: Evidence from Matched Regulatory-Production Surveys in Peru's ICT Sector." Policy Research Working Paper 10151, World Bank, Washington, DC.

Arrow, Kenneth J. 1962. "The Economic Implications of Learning by Doing." *Review of Economic Studies* 29 (3): 155–73.
Bain, Joe S. 1951. "Relation of Profit Rate to Industry Concentration: American Manufacturing, 1936–1940." *Quarterly Journal of Economics* 65 (3): 293–324.
Barseghyan, Levon. 2008. "Entry Costs and Cross-Country Differences in Productivity and Output." *Journal of Economic Growth* 13 (2): 145–67.
Bartelme, Dominick, and Yuriy Gorodnichenko. 2015. "Linkages and Economic Development." NBER Working Paper 21251, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
Biagi, Federico. 2013 "ICT and Productivity: A Review of the Literature." Digital Economy Working Paper 2013/09, JRC Technical Report EUR 26216, Institute for Prospective Technological Studies, Joint Research Centre, European Commission, Luxembourg. http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC84470.pdf.
Bond, Steve, Arshia Hashemi, Greg Kaplan, and Piotr Zoch. 2021. "Some Unpleasant Markup Arithmetic: Production Function Elasticities and Their Estimation from Production Data." *Journal of Monetary Economics* 121: 1–14.
Branstetter, Lee G., Francisco Lima, Lowell J. Taylor, and Ana Venâncio. 2010. "Do Entry Regulations Deter Entrepreneurship and Job Creation? Evidence from Recent Reforms in Portugal." NBER Working Paper 16473, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
Brynjolfsson, Erik, and Lorin M. Hitt. 2000. "Beyond Computation: Information Technology, Organizational Transformation, and Business Performance." *Journal of Economic Perspectives* 14 (4): 23–48.
Cheng, Thomas K. 2022. "Competition and Innovation Policy Nexus in Developing Countries." World Bank, Washington, DC.
Comin, Diego A., and Bart Hobijn. 2009. "Lobbies and Technology Diffusion." *Review of Economics and Statistics* 91 (2): 229–44.
De Ridder, Maarten. 2024. "Market Power and Innovation in the Intangible Economy." *American Economic Review* 114 (1): 199–251.
Dedrick, Jason L., Vijay Gurbaxani, and Kenneth L. Kraemer. 2003. "Information Technology and Economic Performance: A Critical Review of the Empirical Evidence." *ACM Computing Surveys* 35 (1): 1–28.
Dinh, Hinh T., Dimitris A. Mavridis, and Hoa B. Nguyen. 2010. "The Binding Constraint on Firms' Growth in Developing Countries." Policy Research Working Paper 5485, World Bank, Washington, DC.
Doraszelski, Ulrich, and Jordi Jaumandreu. 2021. "Reexamining the De Loecker & Warzynski (2012) Method for Estimating Markups." CEPR Discussion Paper DP16027, Centre for Economic Policy Research, London.
Draca, Mirko, Raffaella Sadun, and John Michael Van Reenen. 2006. "Productivity and ICT: A Review of the Evidence." CEP Discussion Paper 749, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, London.
Dutz, Mark A., Rita K. Almeida, and Truman G. Packard. 2018. *The Jobs of Tomorrow: Technology, Productivity, and Prosperity in Latin America and the Caribbean*. Directions in Development: Communication and Information Technologies Series. Washington, DC: World Bank.
Eslava, Marcela, John C. Haltiwanger, Adriana Kugler, and Maurice David Kugler. 2010. "Factor Adjustments after Deregulation: Panel Evidence from Colombian Plants." *Review of Economics and Statistics* 92 (2): 378–91.
Eswaran, Mukesh. 1994. "Licensees as Entry Barriers." *Canadian Journal of Economics* 27 (3): 673–88.
Fattal Jaef, Roberto N. 2022. "Formal Sector Distortions, Entry Barriers, and the Informal Economy: A Quantitative Exploration." In *Hidden Potential: Rethinking Informality in South Asia*, edited by Maurizio Bussolo and Siddarth Sharma, 41–60. South Asia Development Forum Series. Washington, DC: World Bank. https://doi.org/978-1-4648-1834-9_ch2.

Gaskins, Jr., Darius W. 1971. "Dynamic Limit Pricing: Optimal Pricing under Threat of Entry." *Journal of Economic Theory* 3 (3): 306–22.

Gilbert, Richard J. 2022. *Innovation Matters: Competition Policy for the High-Technology Economy*. Cambridge, MA: MIT Press.

Gillet, Joss. 2011. *Competition and Concentration: The Distribution of Market Power in the Global Cellular Industry*. London: GSMA Intelligence. https://data.gsmaintelligence.com/research/research/research-2011/competition-and-concentration-the-distribution-of-market-power-in-the-global-cellular-industry.

Giuliano, Fernando, and Gabriel Zaourak. 2022. "Entry Barriers, Churning, and Endogenous Markups in South America." Background paper for this report. World Bank, Washington, DC.

Goldberg, Pinelopi Koujianou, Amit Kumar Khandelwal, Nina Pavcnik, and Petia Topalova. 2010. "Imported Intermediate Inputs and Domestic Product Growth: Evidence from India." *Quarterly Journal of Economics* 125 (4): 1727–67.

Iacovone, Leonardo, Beata Smarzynska Javorcik, Wolfgang Keller, and James Tybout. 2015. "Supplier Responses to Walmart's Invasion in Mexico." *Journal of International Economics* 95 (1): 1–15.

ITU (International Telecommunication Union). 2021. *The Impact of Policies, Regulation, and Institutions on ICT Sector Performance*. Geneva: ITU.

Javorcik, Beata Smarzynska. 2004. "Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages." *American Economic Review* 94 (3): 605–27.

Kang, Hyo. 2023. "How Does Price Competition Affect Innovation? Evidence from US Antitrust Cases." Research Paper, Marshall School of Business, University of Southern California, Los Angeles, CA.

Khandewal, Amit, Peter K. Schott, and Shang-Jin Wei. 2013. "Trade Liberalization and Institutional Reform: Evidence from Chinese Exporters." *American Economic Review* 103 (6): 2169–96.

Kugler, Maurice David, and Eric A. Verhoogen. 2012. "Prices, Plant Size, and Product Quality." *Review of Economic Studies* 79 (1): 307–39.

Licetti, Martha Martínez, Donato de Rosa, Tanya K. Goodwin, Congyan Tan, and Rachel Li Jiang. 2015. "Peru: Tackling Regulatory Barriers to Competition and Local Economy Development." World Bank, Lima, Peru.

McGowan, Danny. 2014. "Do Entry Barriers Reduce Productivity? Evidence from a Natural Experiment." *Economics Letters* 125 (1): 97–100.

OBG (Oxford Business Group). 2019. "Competition in Peru's ICT Sector Drives Down Costs and Expands Coverage in Rural Areas." OBG, London. https://oxfordbusinessgroup.com/reports/peru/2019-report/economy/making-connections-consumers-continue-to-benefit-from-market-competition-while-stakeholders-look-at-how-best-to-boost-service-to-rural-areas.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2007. "Competition and Barriers to Entry." Policy Brief, OECD Observer, OECD, Paris. https://www.oecd.org/competition/mergers/37921908.pdf.

OECD and IDB (Organisation for Economic Co-operation and Development and Inter-American Development Bank). 2016. *Broadband Policies for Latin America and the Caribbean: A Digital Economy Toolkit*. Paris: OECD.

Parente, Stephen L., and Edward C. Prescott. 1999. "Monopoly Rights: A Barrier to Riches." *American Economic Review* 89 (5): 1216–33.

Patterson, Iain, Ana Rincón-Aznar, Richard Sellner, Marion-Bianca Brandl, and Catherine Robinson. 2020. "Regulation of Services Industries and ICT Diffusion: Accounting for Upstream and Downstream Linkages." SERVICEGAP Discussion Paper DP23 rev., Institute for Advanced Studies, Vienna, Austria. https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/3256/1/DP23_regulation_Paterson.pdf.

Peters, Michael. 2020. "Heterogeneous Markups, Growth, and Endogenous Misallocation." *Econometrica* 88 (5): 2037–73.

Posner, Richard A. 1968. "Natural Monopoly and Its Regulation." *Stanford Law Review* 21: 548–643.

Presbitero, Andrea F., and Roberta Rabellotti. 2016. "Credit Access in Latin American Enterprises." In *Firm Innovation and Productivity in Latin America and the Caribbean: The Engine of Economic Development*, edited by Matteo Grazzi and Carlo Pietrobelli, 245–83. Washington, DC: Inter-American Development Bank; New York: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-349-58151-1_8.

Sampi, James Robert, Charl Jooste, and Ekaterina Vostroknutova. 2021. "Identification Properties for Estimating the Impact of Regulation on Markups and Productivity." Policy Research Working Paper 9523, World Bank, Washington, DC.

Schiffbauer, Marc Tobias, James Robert Sampi, and Javier Coronado. 2022. "Competition and Productivity: Evidence from Peruvian Municipalities." *Review of Economics and Statistics* 1–45.

Schivardi, Fabiano, and Eliana Viviano. 2011. "Entry Barriers in Retail Trade." *Economic Journal* 121 (551): 145–70.

Shepherd, William G. 1997. *The Economics of Industrial Organization: Analysis, Markets, Policies*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall International.

Van Reenen, John Michael. 2010. "Does Competition Raise Productivity through Improving Management Practices?" CEP Discussion Paper 1036, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, London. http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp1036.pdf.

World Bank. 2023. *The Business of the State*. Washington, DC: World Bank.

Yip, George S. 1982. *Barriers to Entry: A Corporate-Strategy Perspective*. Lexington, MA: Lexington Books.

3

Aplicación de medidas antimonopolio

Introducción

El poder de mercado constituye una fuerte ventaja para las empresas que lo poseen. Por tal motivo, es posible que, para proteger su cuota de mercado, estas empresas adopten conductas anticompetitivas. Si se establecen barreras a la entrada y a la expansión que coartan el proceso de destrucción creativa, se pueden generar daños graves en la economía. La falta de disputabilidad en el mercado puede reducir los incentivos para innovar, especialmente en los países en desarrollo, donde las innovaciones son, en su mayoría, internas de las empresas y no producen rentas a partir de las patentes (Aghion y otros, 2005)[1].

La legislación sobre competencia establece que el comportamiento anticompetitivo es ilegal. En este capítulo se subsana un déficit fundamental en la bibliografía empírica, pues se evalúa el impacto de las políticas de competencia —las instituciones y normas que se han establecido para disuadir el comportamiento anticompetitivo en el ámbito empresarial— en la productividad, tanto de los mercados como de las empresas, en el contexto de los países en desarrollo. La mayoría de los estudios en los que se analiza el vínculo entre la política de competencia y la productividad se centran en los países industrializados (Aghion y otros, 2022). Los pocos trabajos en los que se examinan países en desarrollo tienen un alcance y una cobertura limitados, especialmente en lo que respecta a la productividad[2].

En este capítulo se ofrecen evidencias empíricas del impacto positivo que tiene la aplicación de las leyes antimonopolio en la productividad. Aquí se muestra que dicha aplicación favorece la destrucción creativa pues va seguida de una mayor disputabilidad en el mercado que afecta de manera diferente a las empresas

líderes y a las rezagadas. En este capítulo también se presentan pruebas que demuestran que las iniciativas de oficio elevan la productividad, y se ponen de relieve los beneficios de la independencia de las autoridades que regulan la competencia. Si los casos se cierran por falta de capacidad de investigación, los resultados de mercado pueden ser negativos, lo que subraya el valor de incrementar la capacidad. Esto es lo que sucede en la región de América Latina y el Caribe, donde los organismos de defensa de la competencia tienen escasas facultades y financiamiento. Si se les otorgan más fondos, mayor independencia y poder legal, posiblemente se generen beneficios económicos.

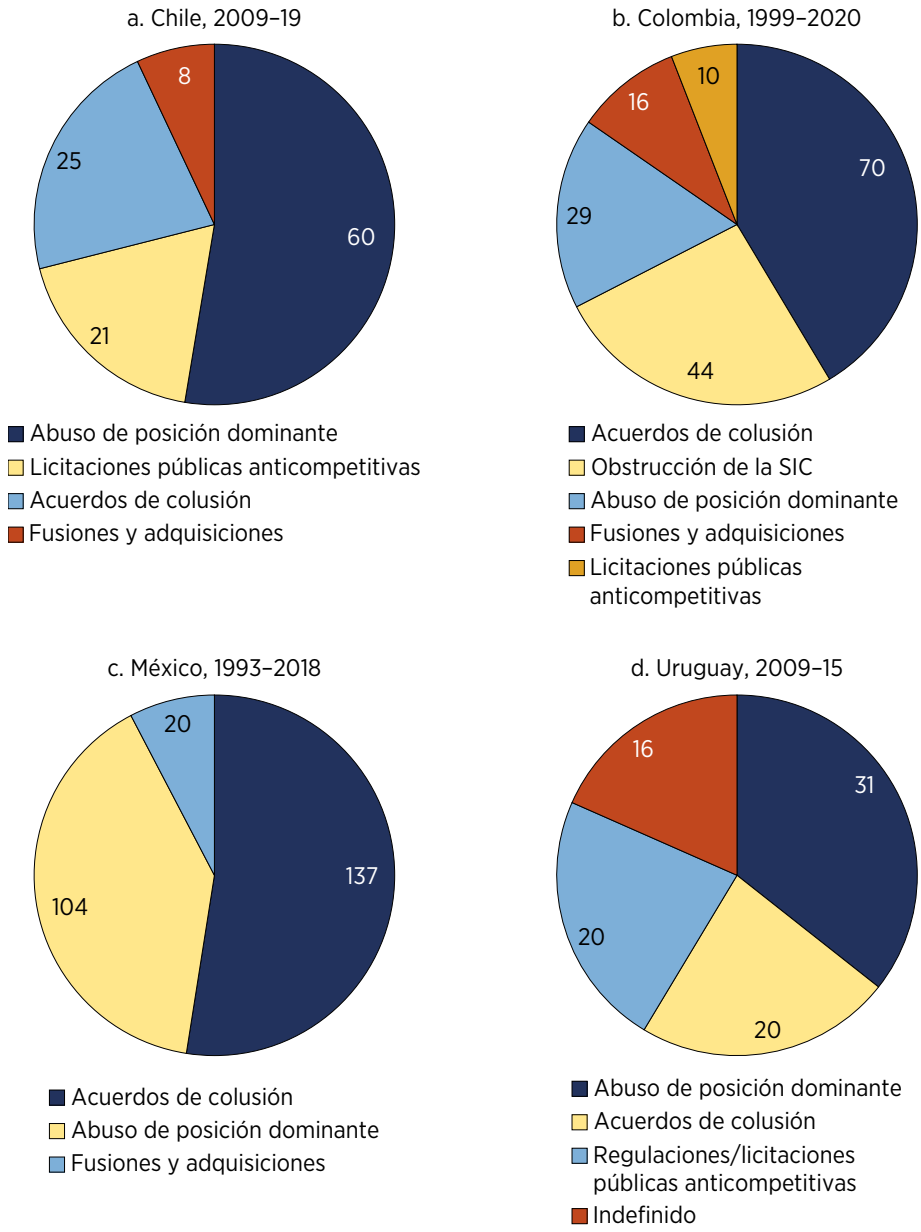
Nuevos conjuntos de datos

Para analizar la relación entre la política de competencia y la productividad, se construyeron conjuntos de datos novedosos sobre diversos casos con el apoyo de las autoridades que regulan la competencia en cuatro países (Chile, Colombia, México y Uruguay). Estos conjuntos contienen registros detallados sobre las presuntas infracciones a las leyes de competencia, los sectores y regiones en los que se produjeron, la fuente de los reclamos (un competidor o de oficio, es decir, iniciados por la autoridad reguladora de la competencia), las sanciones aplicadas y las fechas clave.

Como se refleja en estos nuevos datos, las conductas que activan el escrutinio de la competencia se dividen en: 1) abuso de posición dominante, 2) colusión (incluidos los carteles) y 3) fusiones y adquisiciones que probablemente tengan un efecto significativo en el mercado. Este informe se centra en el abuso de posición dominante y la colusión, y se excluye la manipulación de licitaciones[3]. Se ha adoptado este enfoque en parte debido a la falta de datos. Las situaciones de abuso de posición dominante y colusión representan la mayoría de los casos investigados por las autoridades que regulan la competencia en los países analizados (gráfico 3.1). Además, son similares en cuanto a los mecanismos de implementación y el impacto en la innovación y la productividad. En efecto, las empresas que actúan en colusión como grupo tienden a aplicar las mismas tácticas que las firmas individuales que abusan de su posición dominante en el mercado, por ejemplo, para bloquear la entrada de un competidor[4]. Además, en la bibliografía referida a las leyes antimonopolio de los países en desarrollo se da prioridad a estas dos categorías como una cuestión de política (Fox y otros, 2016; Gal y otros, 2015). Los datos también permiten distinguir entre los diversos sectores y entre los casos iniciados por decisión de las autoridades que regulan la competencia o por reclamos del sector privado.

La estructura institucional de los organismos que regulan la competencia y la forma en que ponen en marcha o investigan los casos son importantes no solo para comprender las conclusiones normativas, sino también para el análisis empírico. En toda la región, estas entidades se han centrado cada vez más en los

Gráfico 3.1 Casos investigados por las autoridades que regulan la competencia, por tipo de presunta infracción, en países seleccionados



Fuentes: Datos recopilados de los organismos que rigen la competencia en Chile (Fiscalía Nacional Económica), Colombia (Superintendencia de Industria y Comercio), México (Comisión Federal de Competencia Económica) y Uruguay (Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia).

Nota: En el caso de México, las infracciones vinculadas con las fusiones y adquisiciones son el incumplimiento con la aprobación de dichas operaciones o el incumplimiento del compromiso correspondiente. Sampi, Urrutia Arrieta y Vostroknutova (2024) ofrecen descripciones detalladas de los casos de Chile, Colombia y Uruguay, y Reed y otros (2022), de los de México. SIC = Superintendencia de Industria y Comercio (Colombia).

sectores donde los cambios de precios tienen fuerte impacto en el bienestar de los pobres, como los de procesamiento de alimentos y transporte (Begazo y Nyman, 2016). Este énfasis destaca la importancia del análisis que se presenta en este capítulo para la reducción de la pobreza.

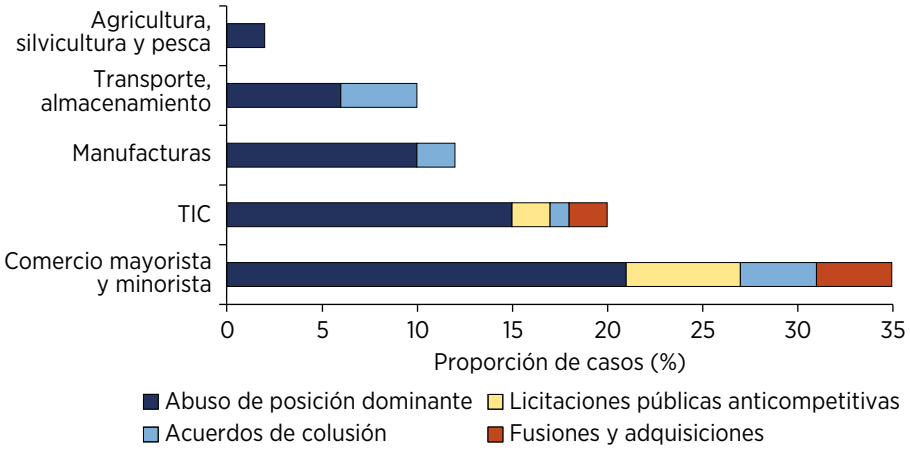
El abuso de posición dominante se asocia con las barreras a la entrada

El abuso de posición dominante se produce cuando una empresa se aprovecha de su predominio en el mercado para proteger o aumentar sus márgenes de utilidad, por ejemplo, limitando la oferta o influyendo directamente en la entrada en el mercado y los precios. Estas prácticas pueden incluir la vinculación de productos y la venta por paquetes, la negativa unilateral a negociar, la exclusividad y la fijación de precios abusivos. En muchas jurisdicciones, para sancionar a una empresa por tales prácticas es necesario demostrar tanto que tiene posición dominante como que la práctica en cuestión excluye a los rivales y, por ende, perjudica al mercado y a los consumidores.

El abuso de posición dominante suele entrañar la creación de barreras de entrada para proteger la cuota de mercado de la empresa. Este tipo de abusos no es inusual en las industrias de redes, dada la presencia de grandes empresas establecidas, a menudo estatales (ya sea en la actualidad o anteriormente), la ausencia de competencia de las importaciones y el fuerte énfasis en las ventas en relación con la producción (gráfico 3.2, panel a). Por ejemplo, se han dado

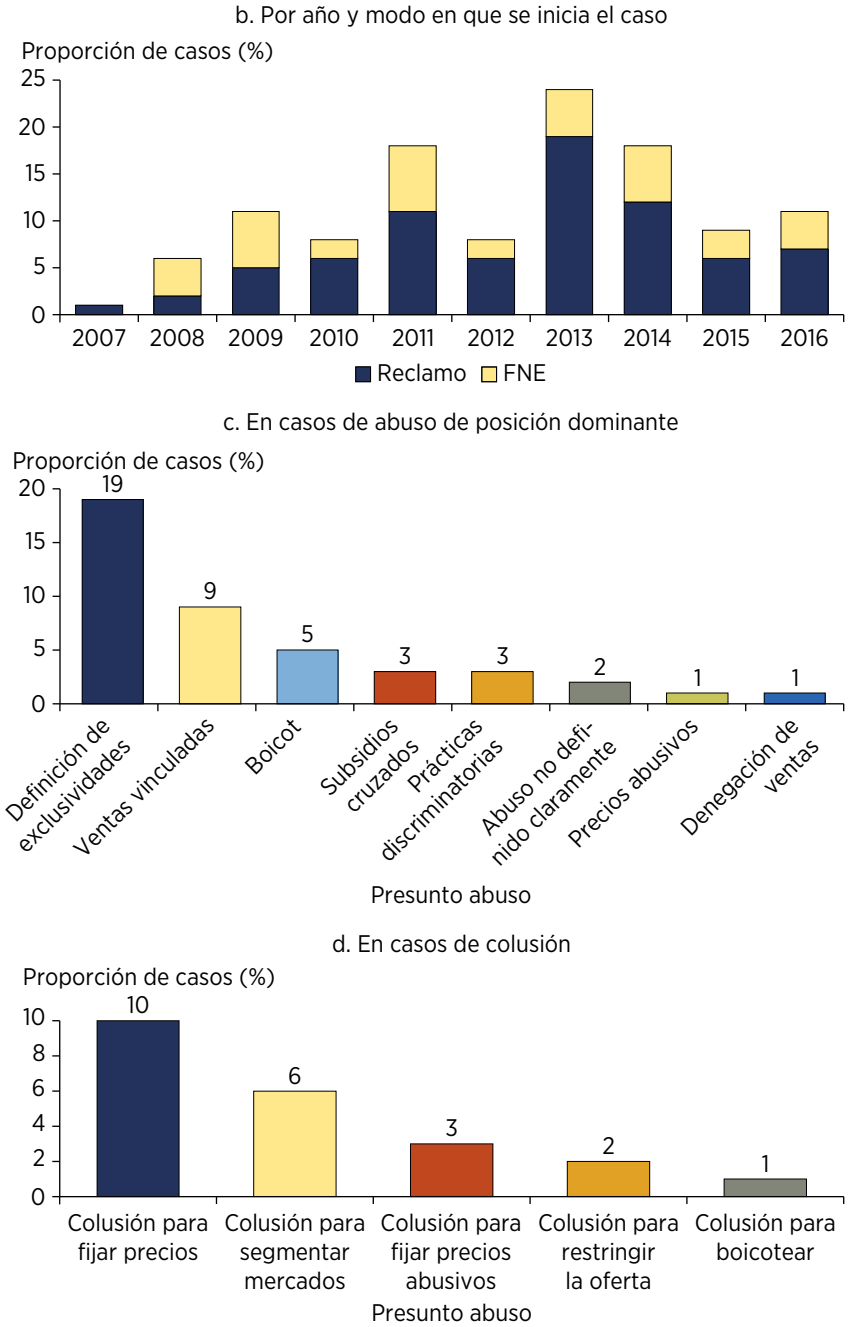
Gráfico 3.2 La mayoría de los casos de Chile se refiere a restricciones en el acceso a los servicios y se origina en reclamos privados

a. Por sector y tipo de comportamiento



El gráfico continúa en la próxima página

Gráfico 3.2 La mayoría de los casos de Chile se refiere a restricciones en el acceso a los servicios y se origina en reclamos privados *(continuación)*



Fuente: Sampi, Urrutia Arrieta y Vostroknutova (2024).

Nota: En el gráfico se muestran los datos de 2009 a 2019 sobre el cumplimiento de la normativa extraídos del sitio web del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. En el análisis empírico, se examinan en conjunto los casos de abuso de posición dominante y colusión. Véase Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (panel de información), Santiago de Chile, https://www.tdlc.cl/. FNE = Fiscalía Nacional Económica de Chile; TIC = tecnologías de la información y las comunicaciones.

muchos casos en el sector de las TIC en Chile. Uno de ellos es el de una empresa de telecomunicaciones que condicionaba el suministro de su servicio de televisión por fibra óptica a la suscripción a sus servicios de Internet de banda ancha. En otro caso de Chile, se impedía a los usuarios de teléfonos móviles mantener sus números si se pasaban a la competencia.

Ningún sector de la economía es inmune al abuso de posición dominante. En Chile, se presionó a un fabricante extranjero de productos químicos que abastecía a una empresa nacional limitándole el acceso a los mercados de insumos. El mayor productor de tabaco solicitaba que solo se publicitara su marca en tiendas y bares, para lo cual ofrecía incentivos monetarios y facilidades de crédito. Un caso similar fue el de un productor de cerillas que ofrecía descuentos de precio a cambio de exclusividad. En el estado mexicano de Chiapas, una empresa de transporte de carga fue sancionada por obstruir carreteras. Otro caso de México involucró la negativa de empresas competidoras a vender en la cadena de valor de las exportaciones de aguacates a Estados Unidos.

Los patrones del abuso de posición dominante pueden variar según el país. En Colombia, las investigaciones más importantes se relacionan con actividades en el sector de la salud y la venta minorista de alimentos, bebidas y tabaco. En Uruguay, la mayoría de los casos se vincula con la atención de la salud y los juegos de azar. Por ejemplo, se acusó a una cadena de farmacias de vincular la venta de un producto con la de otro, se denunció a una empresa de lotería por obstaculizar la entrada de nuevos actores, y una escuela privada exigía que sus alumnos compraran sus uniformes en un proveedor específico.

Los carteles impiden el ingreso de los competidores y elevan los precios

En las prácticas colusorias, dos o más empresas celebran un acuerdo para incrementar o conservar sus cuotas de mercado o fijar precios. En muchos países de la región, estas prácticas son ilegales. La mayoría de los casos que se han investigado incluyeron acuerdos para fijar precios o cantidades, repartirse mercados geográficos, aplicar precios abusivos o limitar la entrada al mercado (recuadro 1.2 del capítulo 1 de este informe).

La aplicación de precios abusivos puede conllevar una reducción temporal de los precios para evitar que ingresen nuevos participantes[5]. Por ejemplo, en Chile, una asociación de buses que se enfrentaba a un nuevo ingreso en una de sus rutas en la Región del Maule aumentó la frecuencia de sus vehículos en dicha ruta y redujo en dos tercios el valor del boleto, de CLP 600 (600 pesos chilenos) a CLP 200, muy por debajo del monto necesario para cubrir los costos variables.

Esta estrategia aparentemente sirvió para que la entrada constituyera una propuesta perdedora para el competidor. En otro caso, los tres productores avícolas más grandes del país se pusieron de acuerdo para establecer cuotas, coordinar el envío de sus productos al mercado y proteger sus sistemas de distribución, lo que les permitió fijar precios. Esta colusión sirvió como una barrera de hecho a la entrada, porque si un nuevo productor deseaba ingresar al mercado, tenía que montar una cadena de valor alternativa para que la distribución llegara a los consumidores finales, además de crear líneas de producción.

La prevalencia de las prácticas colusorias varía considerablemente de un país a otro.

- En *Colombia*, las investigaciones sobre prácticas colusorias han sido casi tres veces más frecuentes que las referidas a los abusos de posición dominante. Alrededor de la mitad de las prácticas colusorias sancionadas en el sector manufacturero correspondieron a la industria de aceites y grasas. Las sanciones monetarias más cuantiosas se aplicaron en el mercado oligopólico del papel. En otro caso, dos de los mayores fabricantes de chocolate trabajaron juntos para lograr una posición dominante en el mercado y luego presionaron a los productores locales de cacao, un insumo clave, para que aceptaran un precio muy inferior al del mercado internacional. Por otro lado, una asociación de productores azucareros se confabuló para monopolizar la importación de azúcar de países vecinos comprando el excedente en esos mercados y racionando las importaciones. De esa manera, se obstaculizaba la competencia y el suministro de productos azucareros a otras industrias que los requerían como insumo.

- En *México*, alrededor del 80 % de los casos de colusión han implicado la fijación de precios. La segmentación del mercado, las restricciones de la oferta y la coordinación en las licitaciones públicas conforman el resto de los casos de colusión incluidos en el conjunto de datos. Algunos ejemplos bien conocidos a nivel internacional incluyen el arreglo del precio de las tortillas y las prácticas discriminatorias en la fijación de precios que afectaron tanto a los consumidores como a los competidores en los servicios de televisión por cable.

- La mayoría de los casos de colusión de *Uruguay* han ocurrido en el sector de la producción de alimentos. En un caso que recibió amplia cobertura periodística, los productores avícolas coordinaron el momento de la faena de los animales para manipular la oferta y elevar los precios. Otros casos conllevaron el reparto geográfico del mercado entre las procesadoras de tomates y las ventas por paquetes concertadas entre dos empresas farmacéuticas.

La aplicación de las leyes antimonopolio aumenta la productividad en todo el sector

Para estimar el impacto de las intervenciones de la política de competencia en el crecimiento de la productividad, se combinan los datos sobre casos de abuso de posición dominante y colusión en Chile, Colombia, México y Uruguay con encuestas oficiales a las empresas[6]. En este capítulo se examinan los resultados de este trabajo empírico.

Hay varias diferencias importantes entre el estudio referido a México y el de los otros tres países. En el caso de México, el análisis se realiza a nivel de mercado — es decir, en un mercado definido como un sector específico en una región determinada— y, por lo tanto, no permite observar los efectos en otros tipos de empresas ni en toda la distribución de la productividad. Sin embargo, se examinan los efectos de las sanciones aplicadas en los casos antimonopolio y en los cerrados sin sanciones. Debido a la falta de datos, no fue posible realizar este tipo de comparación para Chile, Colombia o Uruguay. En estos países, el análisis se lleva a cabo tanto a nivel del mercado como de las empresas para mostrar los impactos diferenciales en la distribución de la productividad y según las características de las compañías, como el tamaño y la antigüedad. Reed y otros (2022), y Sampi, Urrutia Arrieta y Vostroknutova (2024) utilizan varias metodologías y estrategias de identificación novedosas. Estudian los impactos que tienen las presiones competitivas intensificadas por las resoluciones de las autoridades que regulan la competencia en la productividad y otros resultados de las empresas, como las ventas, los costos marginales y los márgenes de utilidad (recuadro 3.1). Estos análisis aportan nuevas evidencias empíricas sobre el impacto de la política de competencia en la productividad a nivel sectorial, de mercado y de las empresas. También pueden ofrecer más información sobre cómo influyen en la productividad las decisiones de la autoridad que regula la competencia.

Recuadro 3.1

Estrategias empíricas y de identificación para determinar con mayor claridad el impacto de la política de competencia en la productividad

Para comprender empíricamente el impacto de las intervenciones de la política de competencia en la productividad en el mercado y en las empresas, se emplean varias metodologías y estrategias de identificación.

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 3.1

Estrategias empíricas y de identificación para determinar con mayor claridad el impacto de la política de competencia en la productividad *(continuación)*

En el caso de México, en el trabajo de Reed y otros (2022) se fusionan 261 investigaciones de la Comisión Federal de Competencia del país con microdatos referidos a las plantas extraídos de los Censos Económicos realizados entre 1993 y 2018 por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Los casos estudiados son aplicables a nivel nacional. La diferenciación por regiones no constituye el núcleo de la estrategia de identificación.

La Comisión indica el mercado al que corresponde cada investigación. El grupo tratado se conforma vinculando cada investigación con el mercado pertinente de acuerdo con un sistema de clasificación de las industrias de seis dígitos[a]. El grupo de control está integrado por todas las demás industrias de seis dígitos ubicadas en el mismo sector de tres dígitos que el grupo tratado. La fecha del tratamiento se identifica como la fecha en que la Comisión toma la decisión final de sancionar a los acusados o cerrar el caso.

Este enfoque difiere del empleado por Sampi, Urrutia Arrieta y Vostroknutova (2024), quienes utilizan únicamente casos en los que se ha aplicado una sanción. En vista de los magros recursos de los que se dispone para investigar, si la presunta conducta no constituye una infracción de las leyes de competencia o si el denunciante no puede proporcionar información adicional, el caso se desestima. Sampi, Urrutia Arrieta y Vostroknutova (2024) no tienen en cuenta estos casos.

Reed y otros (2022) utilizan un estimador sintético de diferencias en diferencias para identificar el efecto de las decisiones de la Comisión en el comportamiento anticompetitivo. Tienen en cuenta los casos en los que se ha iniciado una investigación que se ha hecho pública y que ha conducido a una decisión final (a menudo, dentro de los dos años posteriores al inicio del proceso). Con este enfoque se identifican grupos de tratamiento y de control separados para cada caso.

En esta metodología se comparan dos efectos de la aplicación de las leyes de competencia: 1) el impacto promedio en las ventas, los salarios, la productividad y los márgenes de operación en relación con el grupo de control si se ha iniciado un proceso, y 2) el impacto adicional en las ventas, los salarios, la productividad y los márgenes de operación si el caso ha concluido.

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 3.1

Estrategias empíricas y de identificación para determinar con mayor claridad el impacto de la política de competencia en la productividad *(continuación)*

Sampi, Urrutia Arrieta y Vostroknutova (2024) formulan varios supuestos, en particular respecto del mercado afectado. (En el análisis se consideran sectores de un dígito y regiones con supuestos referidos al tamaño para Chile, regiones y sectores de dos dígitos para Colombia, y regiones y sectores de cuatro dígitos para Uruguay). También elaboran supuestos sobre el impacto en las empresas que no participan en la investigación (muestran la transmisión al mercado y los efectos en el comportamiento). Los autores describen estos elementos con más detalle. Se da por supuesto que las intervenciones son exógenas en función del proceso utilizado para identificar e investigar los casos. En particular, Sampi, Urrutia Arrieta y Vostroknutova (2024) presentan evidencias de que la probabilidad de investigar a una empresa no está correlacionada con la productividad promedio histórica en el mercado. En los tres países, las regulaciones se aplican en todo el territorio nacional y están sujetas a un riguroso proceso de revisión. La decisión final está a cargo de un tribunal externo de defensa de la competencia que tiene la facultad de desestimar un caso si no hay pruebas suficientes. Este proceso respalda la opinión de que las decisiones de la entidad no están guiadas por las condiciones ni los incentivos políticos locales.

Además, el proceso de selección e investigación de los casos es un factor importante para el análisis empírico. Los organismos que regulan la competencia en Chile, Colombia y Uruguay intervienen en el mercado cuando una parte externa presenta el reclamo inicial (por ejemplo, empresas privadas o asociaciones empresariales) o cuando inician un procedimiento de oficio tras una investigación preliminar. La función principal de la investigación es determinar si la parte acusada infringió la ley de competencia, a partir de las pruebas obtenidas y de conformidad con los procedimientos legales adecuados. La decisión final puede incluir un castigo, como sanciones, o la desestimación del caso sin cargos.

En Chile, una vez que la Fiscalía Nacional Económica decide llevar adelante un caso, las pruebas deben ser verificadas por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, organismo independiente especializado en temas de competencia. El Tribunal puede ordenar que cese el comportamiento anticompetitivo o imponer una sanción, que podría incluir el

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 3.1

Estrategias empíricas y de identificación para determinar con mayor claridad el impacto de la política de competencia en la productividad *(continuación)*

encarcelamiento. La Corte Suprema puede revocar la resolución del tribunal inferior, en cuyo caso el fiscal nacional puede apoyar o impugnar las decisiones de la Corte. Este sistema de frenos y contrapesos garantiza la independencia de las decisiones.

En Colombia y Uruguay, la verificación externa se realiza mediante sistemas de control interno que evitan sesgos en favor de actores específicos. Además, las partes involucradas pueden solicitar la intervención de tribunales civiles para garantizar la independencia del proceso. En Colombia, los procedimientos de la Superintendencia de Industria y Comercio son supervisados por organismos internos y externos a través de los sistemas de control del Departamento Administrativo de la Función Pública, la Corte Constitucional y la Procuraduría General de la Nación. Esta última verifica la aplicación de la ley y analiza cómo incide en los intereses generales de la sociedad.

En Uruguay, los procedimientos de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, que forma parte del Ministerio de Economía y Finanzas, pueden ser examinados externamente por la administración o el poder judicial. La Comisión solicita la aprobación de tribunales externos para que se lleven adelante inspecciones destinadas a recopilar pruebas, pero las inspecciones son realizadas por los propios tribunales.

En México, la Comisión Federal de Competencia Económica se encarga de investigar las presuntas prácticas monopólicas y sancionar a las empresas que actúen ilegalmente. Puede iniciar investigaciones o responder a denuncias creíbles del público. En virtud de la Ley Federal de Competencia Económica, los acuerdos para fijar precios o repartir un mercado entre competidores se consideran prácticas monopólicas absolutas. Quienes incurran en ellas deben ser sancionados si existen pruebas concluyentes al respecto. La legislación mexicana identifica otras conductas, como la restricción vertical, como prácticas monopólicas relativas. A diferencia de lo que sucede en las monopólicas absolutas, en estos casos los acusados tienen derecho a alegar que sus prácticas no perjudican a los consumidores o que incluso pueden beneficiarlos. Si presentan un argumento convincente, pueden evitar las sanciones.

Desde su creación, la Comisión Federal de Competencia Económica ha investigado al menos una vez por conductas ilegales alrededor del 40 %

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 3.1

Estrategias empíricas y de identificación para determinar con mayor claridad el impacto de la política de competencia en la productividad *(continuación)*

de todas las actividades económicas (ponderadas por las ventas). Las investigaciones tienden a concentrarse en los sectores no transables, como el comercio, el transporte y los servicios profesionales. Un número menor se centra en el sector manufacturero, en el que el comercio internacional genera disciplina competitiva sobre los precios del productor.

Fuentes: Reed y otros (2022); Sampi, Jooste y Vostroknutova (2021); Sampi, Urrutia Arrieta y Vostroknutova (2024).

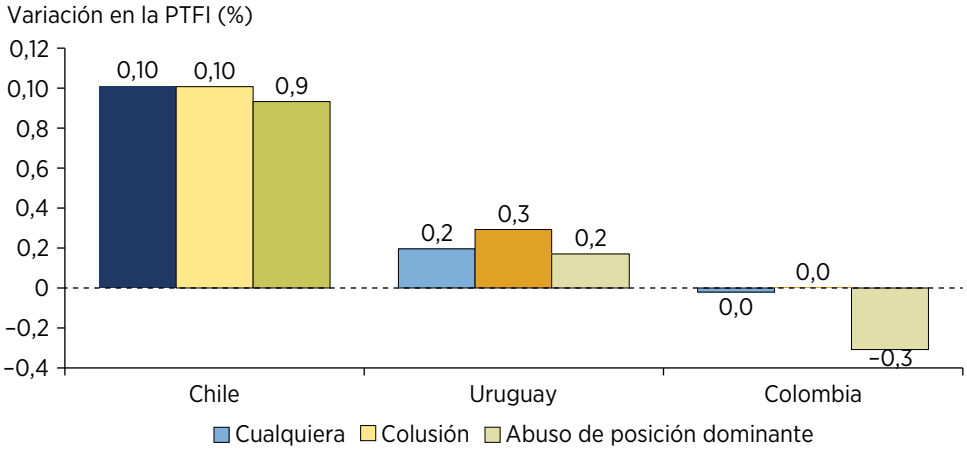
a. Base de datos del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte, Oficina del Censo de Estados Unidos, Suitland, Maryland, https://www.census.gov/naics/.

En Chile y Uruguay, las intervenciones referidas a la política de competencia dan como resultado un aumento de la productividad

Las estimaciones de productividad realizadas utilizando la metodología de Sampi, Jooste y Vostroknutova (2021) indican que, en Chile y Uruguay, tras las intervenciones de las autoridades que regulan la competencia, aumenta la productividad promedio de las empresas (gráfico 3.3): un 10 % en Chile tanto para situaciones de colusión como de abuso de posición dominante, y un 3 % en Uruguay cuando las intervenciones respondían a un hecho de colusión. Este último resultado se mantiene en el caso de Uruguay si se mide la productividad con la metodología empleada en el trabajo de Ackerberg, Caves y Frazer (2015). Además, este enfoque metodológico revela que la productividad aumenta independientemente del tipo de intervención[7].

En general, las evidencias no se mantienen cuando se aplican distintos enfoques metodológicos para medir los resultados. Captar los efectos positivos de la aplicación de las leyes antimonopolio en la región puede ser difícil debido a la insuficiencia de datos microeconómicos y al hecho de que la aplicación de dichas leyes abarca solo una pequeña fracción de las conductas indebidas en el mercado. Es posible que las intervenciones aisladas no produzcan cambios significativos. Además, como muestra el estudio de caso de Perú sobre los Gobiernos subnacionales, la política de competencia funciona en conjunto con otros marcos regulatorios: si estos no están adecuadamente alineados con la política, pueden limitar su eficacia.

Gráfico 3.3 La aplicación de las leyes antimonopolio eleva la productividad promedio



Fuente: Sampi, Urrutia Arrieta y Vostroknutova (2024).

Nota: El gráfico muestra el efecto de la aplicación de las leyes antimonopolio en la PTFI, por tipo de abuso, en el período 2007-17. Los colores más oscuros indican coeficientes significativos. La PTFI se calcula utilizando el enfoque metodológico de Sampi, Jooste y Vostroknutova (2021). PTFI = productividad total de los factores basada en los ingresos.

Sampi, Urrutia Arrieta y Vostroknutova (2024) observan que en Uruguay el impacto en la productividad de los ingresos es mayor si la investigación es iniciada de oficio por la autoridad que regula la competencia que si responde a reclamos privados. Esta observación se mantiene tras aplicar los diversos enfoques metodológicos, lo que sugiere que la acción de la autoridad uruguaya está bien enfocada e ilustra la importancia de fortalecer la capacidad interna de los organismos de defensa de la competencia.

Sin embargo, la medición de los efectos de la PTFI tiene limitaciones. Si los efectos de la productividad coinciden con cambios en los precios (una reducción tras la disolución de un cartel, por ejemplo), el impacto en la medida de la productividad total de los factores física (basada en la producción, PTFQ) podría ser mayor que el resultado implícito en el análisis de la PTFI. Solo unos pocos casos han conllevado la disolución completa de los carteles; la mayoría de las investigaciones se han centrado en infracciones menos graves que las autoridades pudieron identificar y documentar. Algunos casos se referían a prácticas de fijación de precios abusivos, en virtud de las cuales los precios se incrementarían. Sin datos sobre los precios, no queda claro qué efecto tendrá este tipo de error (recuadro 3.2).

Recuadro 3.2

Las rentas complican la medición de la productividad

Una de las principales críticas que se hacen en la bibliografía sobre el efecto del comercio en la productividad es la medición inadecuada de la productividad en ausencia de datos sobre los precios. En la mayoría de los países, solo se puede calcular con precisión la PTFI. Esta es una medida de la eficiencia en la elaboración de productos físicos que no distingue entre calidad y renta, elementos que sí quedan reflejados en los precios. Por lo tanto, el aumento de la productividad medida como PTFI puede captar solo el incremento de las rentas y no de la eficiencia. Al hacer coincidir los conjuntos de datos sobre las empresas con los datos de los precios de los productos, los investigadores pueden distinguir las diferencias entre la PTFQ (basada en el producto) y la PTFI, de modo que la productividad no se mezcle con los márgenes de utilidad.

Si se emplea la PTFI en lugar de la PTFQ, los resultados pueden sesgarse hacia arriba. Por ejemplo, en Colombia, hay pruebas contundentes de que la reforma del comercio ha tenido un efecto positivo en la PTFI, pero cuando se analiza la PTFQ, se observa un impacto dispar e incluso decreciente (Eslava y otros, 2013). La liberalización del comercio en India redujo los precios de los insumos, pero no de los productos. Esto elevó la renta, lo que se reflejó en el aumento de la PTFI, pero no necesariamente en el de la PTFQ (De Loecker y Goldberg, 2014).

Si no se dispone de datos sobre los precios, pueden utilizarse los cambios en los márgenes de utilidad específicos de cada empresa para ayudar a evaluar las variaciones en la productividad física. Es posible que los márgenes de utilidad aumenten debido a que el poder de mercado o la innovación permitieron una mejora de la calidad del producto o una disminución en su costo. Si los márgenes disminuyeron o no se modificaron mientras que la PTFI se elevó, la PTFQ también debe haber aumentado. Sin embargo, si se produce un aumento simultáneo de la PTFI, la calidad de los productos y los márgenes de utilidad, no queda claro qué sucederá con la PTFQ. Puede subir o bajar. Otras estimaciones de la calidad de los productos o la innovación ayudarían a llegar a una conclusión.

Los distintos tipos y definiciones de innovación, mejora de la calidad o transferencia de tecnología pueden dar lugar a evaluaciones de impacto diferentes. Ya sean negativos o positivos, los efectos del comercio en la innovación pueden depender del tipo de innovación de que se trate (Hombert y Matray, 2018). En algunos contextos se han documentado transferencias de tecnología, que se traspasa de los nuevos actores extranjeros a los productores de insumos intermedios, las empresas nacionales y los nuevos participantes nacionales (Javorcik, 2004; Shu y Steinwender, 2019).

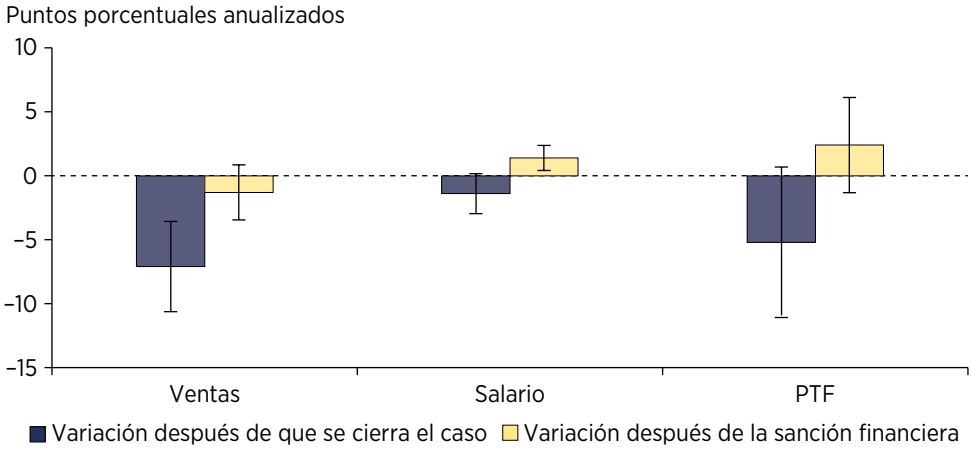
También hay matices importantes que explican la magnitud de los efectos en el sector o el mercado en los casos en que se han detectado conductas indebidas. Estas diferencias se deben principalmente a la heterogeneidad de las capacidades de las empresas para adaptarse a las intervenciones de las autoridades que regulan la competencia.

Las sanciones antimonopólicas impulsan la productividad

Una práctica distintiva de la aplicación de la ley de competencia de México permite a Reed y otros (2022) identificar los efectos causales que generan en los resultados económicos las sanciones antimonopólicas o las penalidades financieras impuestas a agentes que incurrieron en conductas ilegales. En algunas jurisdicciones, como Estados Unidos, es posible que los investigadores recién conozcan cuál es el mercado afectado una vez que los fiscales llevan el caso a juicio. En cambio, en México, para llevar adelante cualquier investigación, la Comisión Federal de Competencia Económica está obligada a publicar en el Diario Oficial de la Federación cuál es el mercado pertinente. Esta información permitió a Reed y otros (2022) observar los cambios en los mercados mexicanos donde se sospechaba que se había cometido una conducta ilícita pero no se la castigaba porque los casos se cerraban sin haber tomado una decisión. Los autores utilizan estos cambios como hipótesis contrafáctica para evaluar el impacto de las sanciones[8]. Observan que las sanciones aplicadas en los casos de prácticas monopólicas aumentaron las ventas, los salarios y la productividad en las industrias investigadas. Las ventas crecieron un 5,8 % en respuesta a las sanciones, en comparación con los casos que se cerraron sin haber tomado una decisión; en estos, las ventas disminuyeron 7,1 puntos porcentuales (gráfico 3.4).

Las tendencias en los casos cerrados indican que los sectores en los que se sospecha e investiga una conducta ilícita suelen ser los que están en declive por razones no relacionadas[9]. Estas tendencias implican que es más probable que se formen carteles en sectores donde la demanda está disminuyendo (tal como predice la teoría estándar de la organización industrial), como forma de proteger las ganancias. La merma en la disminución que se observa después de la aplicación de sanciones sugiere que, si bien las sanciones antimonopólicas no pueden revertir la disminución de las ventas, tal vez la desaceleren. Aunque los carteles pueden aumentar las ganancias de sus miembros, reducen la demanda porque cobran precios más altos. Si las sanciones obligan al cartel a poner fin a la colusión y los precios caen, los consumidores compran más. En consonancia con este mecanismo, los márgenes operativos también disminuyen después de la aplicación de sanciones, mientras que aumentan, en promedio, una vez cerrados los casos.

Gráfico 3.4 Las sanciones antimonopólicas provocan un aumento en las ventas, los salarios y la productividad



Fuente: Reed y otros (2022), con datos de los censos económicos de 1993-2018.

Nota: El gráfico muestra el efecto de las sanciones antimonopólicas en las ventas, los salarios y la productividad en México entre 1993 y 2018. La PTF es la PTFQ de la industria, y se toma como supuesto una elasticidad de sustitución constante de la demanda (Hsieh y Klenow, 2009). Las líneas verticales muestran los intervalos de confianza del 95 %. Las barras representan la variación porcentual promedio en el resultado medido como diferencias en diferencias. Las ventas son las ventas totales de la industria. Los salarios son la remuneración total de los empleados de la industria dividida por el empleo total. El margen de ganancia es el valor agregado menos la remuneración total de los empleados, dividido por las ventas. En la variación porcentual de dicho margen se da por supuesto un valor base del 20 %, nivel similar al que alcanzan muchas de las empresas de la muestra. PTF = productividad total de los factores; PTFQ = productividad total de los factores física (basada en el producto).

Los resultados de los salarios y la PTF ilustran los mecanismos que subyacen a esta conclusión. Se estima que, después de las sanciones, los salarios aumentan 1,4 puntos porcentuales al año, y la PTF, 2,4 puntos porcentuales al año. Estas estimaciones sugieren que las sanciones antimonopólicas impulsan la productividad y transfieren los beneficios directamente a los trabajadores en forma de salarios más altos. El aumento de la productividad puede deberse a que el entorno se vuelve más competitivo y obliga a las empresas a mejorar sus operaciones. En consonancia con esta teoría, los aumentos de la productividad son amplios y afectan a todas las empresas de un sector.

Si bien este resultado se aplica a todo el conjunto de datos, en el recuadro 3.3 se describen dos casos que ofrecen confirmación adicional. Los jueces se enfrentan a decisiones difíciles cuando deben evaluar los acuerdos de exclusividad

ofrecidos por empresas dominantes (Gavil y Salop, 2020). Aun cuando un agente rechace un contrato de exclusividad destinado a restringir la competencia, ¿debería castigarse el ofrecimiento de dicho contrato? Es probable que tales acciones persistan impunemente si la Comisión Federal de Competencia Económica decide abandonar las investigaciones. En el caso mexicano, el hecho de que una investigación no derivara en una sanción se tradujo en una disminución de las ventas y los salarios y en un aumento en los márgenes de ganancia. El incremento de los márgenes, acompañado de la disminución de las ventas y los salarios, podría indicar la presencia de comportamientos anticompetitivos en esa industria, lo que aumentaría los márgenes de utilidad y reduciría el dinamismo.

Recuadro 3.3

Dos procesos antimonopolio en México

En 2007, se presentó una denuncia en México en la que se alegaba que las asociaciones de agentes inmobiliarios se ponían de acuerdo para fijar las tarifas de intermediación. Tras una investigación y prolongadas apelaciones, la Comisión Federal de Competencia Económica dictaminó en 2014 que los denunciados habían establecido un acuerdo de precios. Impuso una multa equivalente a unos USD 1,5 millones y ordenó el cese de tales prácticas. La sanción se asoció con un aumento del 116 % en las ventas de los agentes en todo el mercado, en comparación con otros servicios inmobiliarios (gráfico B3.3.1).

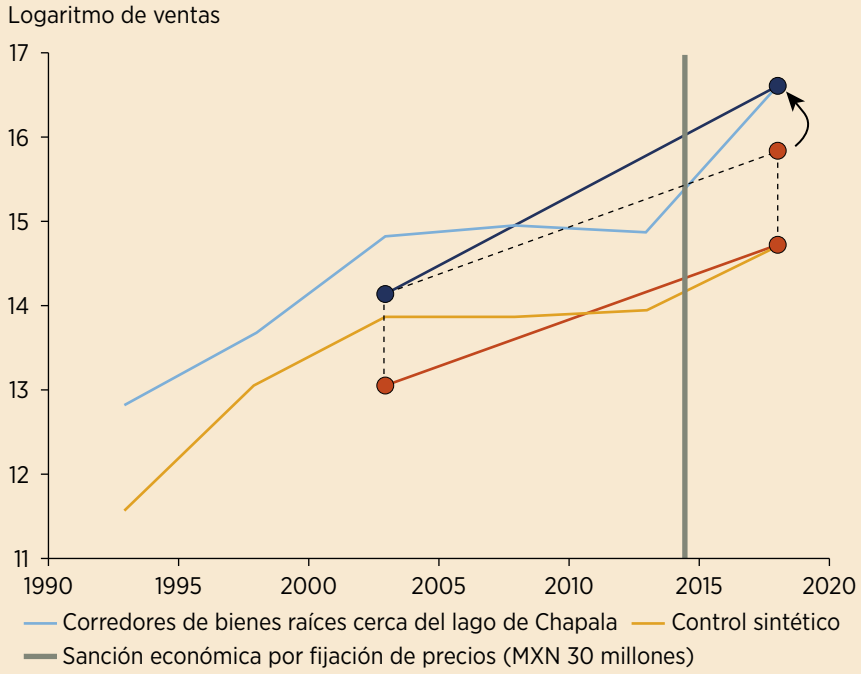
El segundo caso se inició en 2003 a raíz de una denuncia de prácticas monopólicas en empresas especializadas en suministros y planificación de bodas. La denuncia afirmaba que una empresa dominante que organizaba una exposición de suministros para bodas condicionó la venta de stands al requisito de que los expositores no tuvieran puestos en exposiciones organizadas por un competidor. En este caso, tras mencionar evidencias de que los expositores no habían aceptado los contratos de exclusividad, la Comisión indicó que no había encontrado pruebas convincentes de que se hubieran cometido daños y cerró el caso en 2004 sin imponer sanciones. La decisión de no sancionar se asoció con una disminución del 88 % en las ventas de vestidos de novia y regionales, en relación con un grupo de control (gráfico B3.3.2).

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 3.3

Dos procesos antimonopolio en México *(continuación)*

Gráfico B3.3.1 Las ventas de bienes raíces aumentaron significativamente después de la aplicación de sanciones



Fuente: Reed y otros (2022), con datos de los censos económicos de 1993-2018.

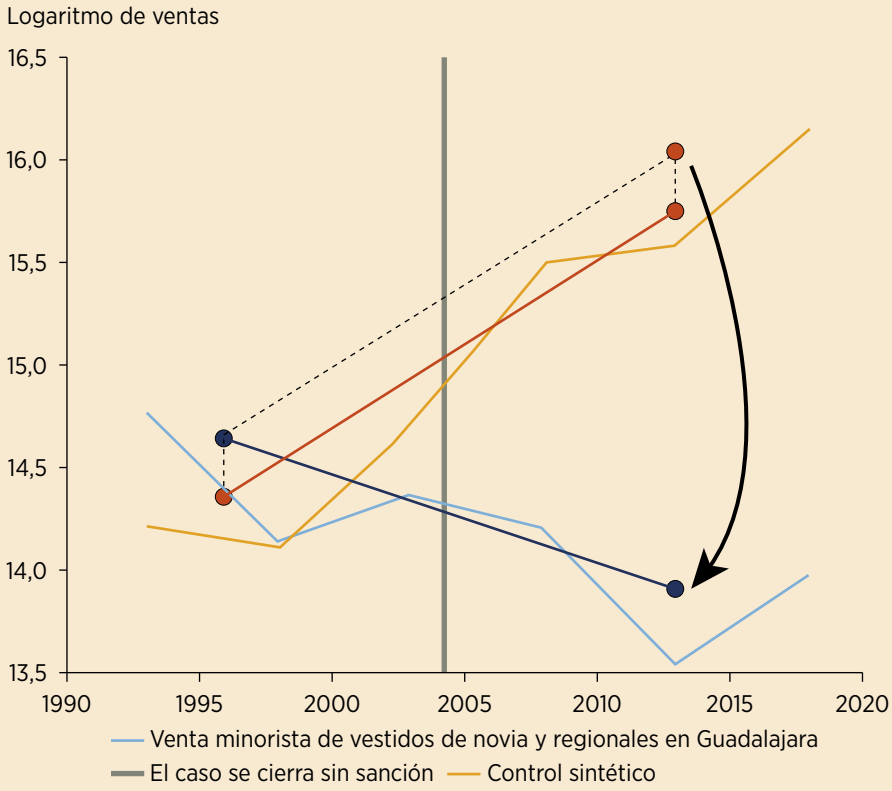
Nota: El gráfico muestra la variación en las ventas de bienes raíces, con sanciones antimonopólicas, en México entre 1990 y 2020. Las ventas en el sector 531210, "inmobiliarias y corredores de bienes raíces", cerca del lago de Chapala se indican con la línea celeste. La línea roja fina indica el promedio de las ventas nacionales en otras cuatro actividades de seis dígitos del subsector de tres dígitos 531, "servicios inmobiliarios", donde el promedio se pondera de modo que los sectores muestren una tendencia previa similar en (el logaritmo de) las ventas. Hay cuatro sectores de control, cada uno con aproximadamente la misma ponderación. La línea azul gruesa conecta el promedio de (el logaritmo de) las ventas en el sector de tratamiento antes y después de la sanción. La línea roja gruesa conecta estos mismos promedios en el sector de control sintético. El resultado contrafáctico en la industria tratada se construye desplazando la línea roja gruesa hacia arriba a lo largo de las líneas punteadas, de modo que el resultado promedio del sector de control previo al tratamiento coincida con el resultado promedio del sector tratado antes del tratamiento. Este resultado contrafáctico se indica con un punto rojo. Mediante la técnica de diferencias en diferencias se conecta el resultado observado con esta hipótesis contrafáctica. La diferencia en diferencias se indica con la flecha, que es igual a 0,77 puntos en el logaritmo de las ventas, o un aumento en las ventas de (exp(0,77) − 1) × 100 = 116 %.

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 3.3

Dos procesos antimonopolio en México *(continuación)*

Gráfico B3.3.2 Las ventas relacionadas con las bodas disminuyeron después de que la Comisión decidió no imponer sanciones



Fuente: Reed y otros (2022), con datos de los censos económicos de 1993-2018.

Nota: El gráfico muestra la variación en las ventas relacionadas con las bodas, sin sanciones antimonopólicas, en México entre 1990 y 2020. Los cambios en los resultados se estiman utilizando el método sintético de diferencias en diferencias. Las ventas en el sector 463214, "comercio al por menor de disfraces, vestimenta regional y vestidos de novia", se indican con la línea celeste fina. La línea roja fina indica las ventas promedio en otras cuatro actividades de seis dígitos del subsector de tres dígitos 463, "comercio al por menor de productos textiles, bisutería, accesorios de vestir y calzado", donde se pondera el promedio de modo que los sectores muestren una tendencia previa similar en (el logaritmo de) las ventas. La diferencia en diferencias se indica con la flecha, que es igual a −2,15 puntos en el logaritmo de las ventas, o una disminución en las ventas de (exp(−2,15) −1) × 100 = −88 %.

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 3.3

Dos procesos antimonopolio en México *(continuación)*

El cierre de casos debido a la falta de pruebas suficientes puede ser reflejo de la incapacidad de la autoridad que regula la competencia para reunirlas (como se analiza en el capítulo 5 de este informe). Los distintos resultados en los dos casos ponen de relieve la importancia de asegurarse de que las autoridades nacionales de defensa de la competencia cuenten con la capacidad adecuada para evaluar e investigar los casos.

Fuente: Reed y otros (2022).

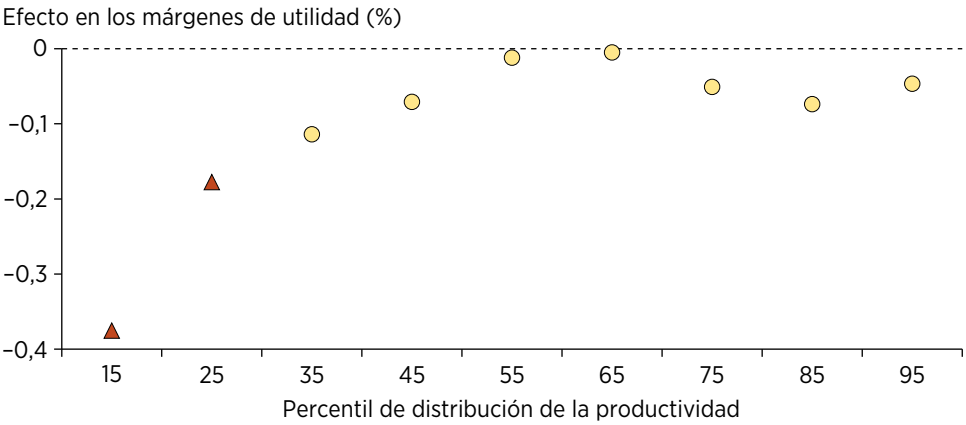
Un debate de larga data en las jurisdicciones con legislación antimonopolio avanzadas, como Estados Unidos, se refiere a la cuestión de los falsos positivos y falsos negativos en los daños derivados de violaciones a las normas antimonopólicas. Utilizando el lenguaje de la teoría de la decisión, Khan (2018) argumenta que, cuando los jueces disponen de discrecionalidad, tienen tendencia a cometer errores de tipo II (falsos negativos, es decir, no sancionar a los agentes cuando su conducta ha perjudicado la competencia) debido a la presunción errónea de que los errores de tipo I (falsos positivos, es decir, sancionar a los agentes cuando su conducta no ha perjudicado la competencia) son más costosos. Salop (2017) ofrece varios ejemplos de casos donde los falsos negativos fueron más costosos. Los resultados que se muestran en el trabajo de Reed y otros (2022) sugieren que el cierre de una investigación sin sanciones podría ser en promedio un falso negativo, porque las ventas, los salarios y la productividad disminuyen. Si no hubiera falsos negativos, cabría esperar un cambio uniformemente negativo o nulo en las ventas, los salarios y los márgenes de ganancia después de que la Comisión cierre un caso sin aplicar sanciones.

En esta sección se muestra que las sanciones antimonopólicas aumentan la PTF promedio en el mercado afectado, pero que ese valor disminuye cuando se decide no sancionar. El efecto positivo de las sanciones en la PTF indica que podría ser beneficioso imponer más sanciones como resultado de las investigaciones. Si evaluaran los resultados después de la aplicación de sanciones y los casos cerrados de manera similar, otros organismos nacionales de defensa de la competencia podrían entender su capacidad y eficacia.

Tanto las regulaciones antimonopólicas como su cumplimiento son importantes para la productividad

Arayavechkit, Jooste y Urrutia Arrieta (2022) estudian cómo la aplicación de la política de competencia influye en la productividad (PTFI), la dispersión de los márgenes de utilidad, la calidad de los productos y los costos marginales en el sector de las TIC en Perú[10]. El impacto de la aplicación de dicha política en la productividad de este sector es positivo entre las empresas líderes del mercado, que se definen como las ubicadas en el 25 % superior de la distribución de la productividad (estimada según la metodología de Sampi, Jooste y Vostroknutova [2021]), pero el efecto global es insignificante. En línea con otros estudios de caso presentados en este informe, el aumento de la presión competitiva conduce a la rotación en el extremo inferior de la distribución de la productividad. En las empresas menos productivas, tanto la PTFI como los márgenes de utilidad se reducen después de un caso referido a la política de competencia (gráfico 3.5). Sin embargo, en las empresas líderes, la PTFI se eleva (gráfico 3.6). Los aumentos de productividad, a menudo sin un cambio acorde en los márgenes de utilidad, sugieren que mejora la PTFQ. Este resultado supone que los costos marginales no se ven afectados significativamente.

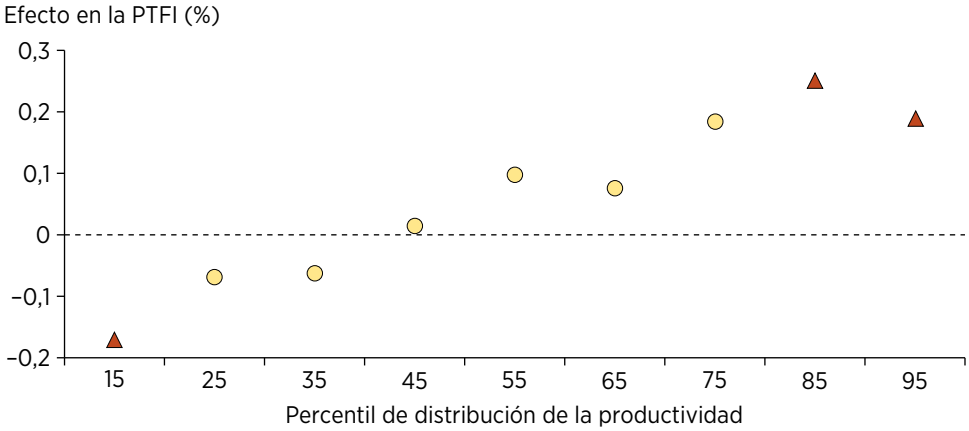
Gráfico 3.5 Las empresas rezagadas pierden márgenes de utilidad tras los procesos antimonopólicos



Fuente: Arayavechkit, Jooste y Urrutia Arrieta (2022).

Nota: El gráfico muestra el efecto de los procesos antimonopólicos en los márgenes de utilidad, en relación con las empresas a las que no se les ordenó tomar medidas correctivas, por nivel de productividad de las empresas. Los triángulos rojos indican que las estimaciones son estadísticamente significativas. PTFI = productividad total de los factores basada en los ingresos; TIC = tecnologías de la información y las comunicaciones

Gráfico 3.6 Las empresas líderes avanzan y las rezagadas quedan aún más retrasadas tras la aplicación de medidas antimonopolio

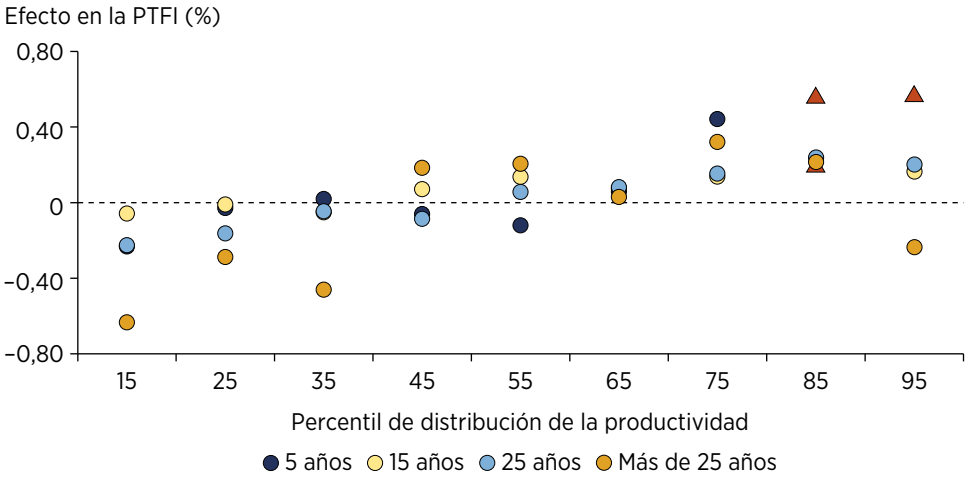


Fuente: Arayavechkit, Jooste y Urrutia Arrieta (2022).

Nota: El gráfico muestra el efecto de la aplicación de medidas antimonopólicas en la PTFI, en relación con las empresas a las que no se les ordenó tomar medidas correctivas, por nivel de productividad de las empresas. Los triángulos rojos indican que las estimaciones son estadísticamente significativas. TIC = tecnologías de la información y las comunicaciones; PTFI = productividad total de los factores basada en los ingresos. PTFI = productividad total de los factores basada en los ingresos: TIC = tecnologías de la información y las comunicaciones

El efecto global se repite cuando se observa el perfil de antigüedad de las empresas. Como grupo, las firmas jóvenes y de mediana antigüedad responden positivamente a la aplicación de las políticas de competencia. Dentro de ese grupo, las empresas líderes muestran los aumentos de productividad más significativos (gráfico 3.7). Estos resultados están en línea con una observación recurrente en las empresas de todo tipo de la región. Las líderes —medidas por la productividad relativa— reaccionan a las presiones de la competencia, mientras que las rezagadas tienden a capitular. Sin embargo, hay menos coherencia en las evidencias derivadas de las respuestas de las empresas más jóvenes y las más antiguas frente a las presiones competitivas. En general, hay evidencias de que las empresas de frontera en el sector de servicios, particularmente en las TIC, tienden a ser más jóvenes que las empresas de frontera en el sector de manufacturas (Andrews, Criscuolo y Gal, 2015).

Gráfico 3.7 Los efectos de la aplicación de la ley de competencia en la productividad de las empresas líderes y las rezagadas varían según su antigüedad



Fuente: Arayavechkit, Jooste y Urrutia Arrieta (2022).

Nota: El gráfico muestra el efecto de la aplicación de la ley de competencia en la PTFI por antigüedad de la empresa y nivel de productividad. Los triángulos rojos indican que las estimaciones son estadísticamente significativas. PTFI = productividad total de los factores basada en los ingresos.

Conclusiones

En este capítulo se han analizado las nuevas evidencias empíricas sobre la eficacia de las intervenciones referidas a la política de competencia en los países en desarrollo. En general, se observó que cuando dichas intervenciones se centran en la colusión y el abuso de posición dominante, las empresas líderes elevan su productividad. Sin embargo, el logro de un impacto neto positivo en la productividad general o del mercado depende del equilibrio entre el aumento de productividad de las empresas líderes que son capaces de escapar de la competencia impulsando sus esfuerzos de innovación y la disminución de la productividad y las ventas sufrida por las empresas rezagadas.

Con la información disponible, no resulta empíricamente factible aislar el mecanismo por el cual se producen estos efectos en cada país. El hecho de que las empresas líderes respondan bien a la presión de la competencia es un claro indicio de la asociación entre la innovación y la capacidad de escapar de la competencia. No obstante, no permite descartar otros canales, como los efectos de entrada o asignación.

Si se incrementaran la capacidad de investigación y los recursos financieros de las autoridades que regulan la competencia, se generarían beneficios más amplios para la productividad, pues la política de competencia se volvería más eficaz. Esta conclusión se basa en los resultados observados en México, donde los casos que se cerraron sin sanciones debido a la falta de capacidad de investigación permitieron que las empresas denunciadas siguieran perjudicando a los consumidores y a las firmas no dominantes. En otros países, era más probable que los casos iniciados por las autoridades reguladoras de la competencia provocaran un aumento de la productividad, lo que sugiere que el incremento de la capacidad de dichos organismos para investigar más casos puede tener efectos positivos adicionales en la productividad. En general, los datos indican que los Gobiernos de la región se beneficiarían si aplicaran más enérgicamente las leyes antimonopolio.

Por último, el hecho de que la innovación impulsada por la regulación antimonopolio y su aplicación se produzca principalmente en las empresas líderes señala las áreas en las que se pueden implementar reformas coordinadas para facilitar la innovación: acceso al financiamiento, capacidades de gestión, infraestructura para centros de incubación y aceleradoras, entre otras[11]. Para incrementar los beneficios de los esfuerzos antimonopólicos, los Gobiernos deben combinarlos con políticas complementarias.

Notas

1. Kang (2023) ofrece una revisión bibliográfica y un análisis de los resultados opuestos relacionados con la investigación y el desarrollo de frontera en Estados Unidos. En los capítulos 1 y 5 del presente informe se analiza el debate sobre la aplicación de la legislación antimonopolio y de patentes en los países en desarrollo.
2. Si bien se ha estudiado el impacto de las regulaciones del mercado de factores en la productividad, las evidencias empíricas sobre los mercados de productos han correspondido principalmente a estudios de casos centrados en los efectos sobre los precios de las acciones, las ganancias y los precios al consumidor (Aguzzoni, Langus y Motta, 2013; Besley, Fontana y Limodio, 2021; Bittlingmayer, 1993; Duso, Neven y Röller, 2007; Ilzkovitz y Dierx, 2015).
3. Se excluye la manipulación de licitaciones debido a la falta de datos y a que el número de casos es reducido. Sampi, Urrutia Arrieta y Vostroknutova (2024) ofrecen descripciones detalladas de los casos de Chile, Colombia y Uruguay, y Reed y otros (2022), de los de México.
4. En Estados Unidos, esta conducta está contemplada en la prohibición de conspirar para monopolizar contenida en la sección 2 de la Ley Sherman.
5. A menudo, estos casos se llevan adelante en virtud de leyes que sancionan el abuso de posición dominante.
6. En el caso de Chile, el análisis se basa en la Encuesta Longitudinal de Empresas realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas en el período 2007-17 y la Encuesta Nacional de Innovación de Empresas del Instituto Nacional de Estadísticas en 2007-17. A diferencia de otros países, en los que se dispone de datos tanto de

manufacturas como de servicios, en Colombia solo se dispone de una base de datos de empresas manufactureras a través de la Encuesta Anual Manufacturera que llevó adelante el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en el período 2007-18. Para Uruguay, en el análisis se utilizan datos de empresas extraídos de la Encuesta Anual de Actividad Económica compilada por el Instituto Nacional de Estadística entre 2007 y 2016. A diferencia de otros países, el conjunto de datos de México es un censo económico, que incluye a las empresas pequeñas y las unipersonales. Los censos económicos quinquenales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática abarcan los años civiles comprendidos entre 1993 y 2018.

7. En Colombia, no se encuentra ningún efecto positivo cuando se utiliza la metodología de Sampi, Jooste y Vostroknutova (2021), mientras que la de Ackerberg, Caves y Frazer (2015) arroja evidencias de un efecto negativo en la productividad.
8. Este enfoque resuelve un problema observado en análisis anteriores referidos a la aplicación de las leyes antimonopolio, en los que la hipótesis contrafáctica está representada por otra industria del mismo sector con factores de costo y demanda similares, en lugar de un mercado donde se sospecha que se llevan adelante actividades ilegales pero no se las castiga. Si la conducta ilícita se produce en industrias caracterizadas por tendencias singulares que las distinguen de otras industrias del mismo sector, el enfoque anterior no funciona. El nuevo enfoque también garantiza que la hipótesis contrafáctica incluya cualquier posible elemento disuasivo o aliciente asociado con una investigación que actúe como advertencia porque se da a conocer su existencia a los participantes del mercado, aunque la investigación no conduzca a un juicio.
9. Las empresas que escapan a la investigación por falta de pruebas suficientes pueden sesgar los resultados en una u otra dirección. Si infringieron las leyes de competencia y tuvieron un desempeño inferior (en PTF) al de sus pares del mercado, entonces el coeficiente tendría un sesgo hacia arriba. Si tuvieron un desempeño similar al de sus pares del mercado, el coeficiente estaría sesgado a la baja.
10. Este esfuerzo consistió en combinar datos sobre empresas extraídos de la Encuesta Económica Anual de 2007-17 con las leyes y regulaciones pertinentes decretadas durante el mismo período referidas al código de cuatro dígitos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme. Los datos sobre regulaciones se obtuvieron de diversas autoridades de diferentes mercados de TIC. Las TIC se dividen en *software*, *hardware*, telecomunicaciones e infraestructura. En el apéndice del trabajo de Arayavechkit, Jooste y Urrutia Arrieta (2022) se describen los datos y los pasos de la codificación. Consulte la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (panel de información), División de Estadísticas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York, https://unstats.un.org/unsd/classifications/Econ/ISIC.cshtml.
11. Cirera y otros (2020) ofrecen un resumen integral de las políticas destinadas a promover la innovación en las economías en desarrollo.

Bibliografía

Ackerberg, Daniel A., Kevin Caves, and Garth Frazer. 2015. "Identification Properties of Recent Production Function Estimators." *Econometrica* 83 (6): 2411–51.

Aghion, Philippe, Antonin Bergeaud, Matthieu Lequien, Marc J. Melitz, and Thomas Zuber. 2022. "Opposing Firm-Level Responses to the China Shock: Horizontal Competition versus Vertical Relationships?" NBER Working Paper 29196 rev., National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Aghion, Philippe, Nicholas Bloom, Richard Blundell, Rachel Griffith, and Peter Howitt. 2005. "Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship." *Quarterly Journal of Economics* 120 (2): 701–28. https://doi.org/10.1093/qje/120.2.701.

Aguzzoni, Luca, Gregor Langus, and Massimo Motta. 2013. "The Effect of EU Antitrust Investigations and Fines on a Firm's Valuation." *Journal of Industrial Economics* 61 (2): 290–338. https://doi.org/10.1111/joie.12016.

Andrews, Dan, Chiara Criscuolo, and Peter N. Gal. 2015. "Frontier Firms, Technology Diffusion, and Public Policy." OECD Productivity Working Paper 2, Global Forum on Productivity, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris. https://doi.org/10.1787/5jrql2q2jj7b-en.

Arayavechkit, Tanida, Charl Jooste, and Ana Francisca Urrutia Arrieta. 2022. "How Regulation and Enforcement of Competition Affects ICT Productivity: Evidence from Matched Regulatory-Production Surveys in Peru's ICT Sector." Policy Research Working Paper 10151, World Bank, Washington, DC. http://hdl.handle.net/10986/37920.

Begazo, Tania Priscilla, and Sara Nyman. 2016. "Competition and Poverty: How Competition Affects the Distribution of Welfare." Viewpoint (April 1), World Bank, Washington, DC.

Besley, Timothy J., Nicola Fontana, and Nicola Limodio. 2021. "Antitrust Policies and Profitability in Nontradable Sectors." *American Economic Review: Insights* 3 (2): 251–65.

Bittlingmayer, George. 1993. "The Stock Market and Early Antitrust Enforcement." *Journal of Law and Economics* 36 (1, Part 1): 1–32. https://doi.org/10.1086/467263.

Cirera, Xavier, Jaime Frías, Justin Hill, and Yanchao Li. 2020. *A Practitioner's Guide to Innovation Policy: Instruments to Build Firm Capabilities and Accelerate Technological Catch-Up in Developing Countries*. Washington, DC: World Bank. https://doi.org/10.1596/33269.

De Loecker, Jan K., and Pinelopi Koujianou Goldberg. 2014. "Firm Performance in a Global Market." *Annual Review of Economics* 6 (1): 201–27.

Duso, Tomaso, Damien J. Neven, and Lars-Hendrik Röller. 2007. "The Political Economy of European Merger Control: Evidence Using Stock Market Data." *Journal of Law and Economics* 50 (3): 455–89. https://doi.org/10.1086/519812.

Eslava, Marcela, John C. Haltiwanger, Adriana Kugler, and Maurice David Kugler. 2013. "Trade and Market Selection: Evidence from Manufacturing Plants in Colombia." *Review of Economic Dynamics* 16 (1): 135–58. https://doi.org/10.1016/j.red.2012.10.009.

Fox, Eleanor M., Harry First, Nicolas Charbit, and Elisa Ramundo, eds. 2016. *Antitrust in Emerging and Developing Countries: Featuring Africa, Brazil, China, India, Mexico—Conference Papers*. 2nd ed. New York: Concurrences Review.

Gal, Michal S., Mor Bakhoum, Josef Drexl, Eleanor M. Fox, and David J. Gerber, eds. 2015. *The Economic Characteristics of Developing Jurisdictions: Their Implications for Competition Law*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Gavil, Andrew I., and Steven C. Salop. 2020. "Probability, Presumptions, and Evidentiary Burdens in Antitrust Analysis: Revitalizing the Rule of Reason for Exclusionary Conduct." *University of Pennsylvania Law Review* 168 (7): 2107–43. https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=9721&context=penn_law_review.

Hombert, Johan, and Adrien Matray. 2018. "Can Innovation Help U.S. Manufacturing Firms Escape Import Competition from China?" *Journal of Finance* 73 (5): 2003–39.

Hsieh, Chang-Tai, and Peter J. Klenow. 2009. "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India." *Quarterly Journal of Economics* 124 (4): 1403–48.

Ilzkovitz, Fabienne, and Adriaan Dierx. 2015. "Ex-Post Economic Evaluation of Competition Policy Enforcement: A Review of the Literature." Directorate-General for Competition Staff Paper (June), European Union, Luxembourg.

Javorcik, Beata Smarzynska. 2004. "Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages." *American Economic Review* 94 (3): 605–27.

Kang, Hyo. 2023. "How Does Price Competition Affect Innovation? Evidence from US Antitrust Cases." Research Paper, Marshall School of Business, University of Southern California, Los Angeles, CA.

Khan, Lina M. 2018. "The Ideological Roots of America's Market Power Problem." *Yale Law Journal Forum* 127: 960–79. https://www.yalelawjournal.org/forum/the-ideological-roots-of-americas-market-power-problem.

Reed, Tristan, Mariana De La Paz Pereira López, Ana Francisca Urrutia Arrieta, and Leonardo Iacovone. 2022. "Cartels, Antitrust Enforcement, and Industry Performance: Evidence from Mexico." Policy Research Working Paper 10269, World Bank, Washington, DC. https://doi.org/10.1596/1813-9450-10269.

Salop, Steven C. 2017. "An Enquiry Meet for the Case: Decision Theory, Presumptions, and Evidentiary Burdens in Formulating Antitrust Legal Standards." Georgetown Law Faculty Publications and Other Works, Georgetown University Law Center, Washington, DC. https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/2007/.

Sampi, James Robert, Charl Jooste, and Ekaterina Vostroknutova. 2021. "Identification Properties for Estimating the Impact of Regulation on Markups and Productivity." Policy Research Working Paper 9523, World Bank, Washington, DC. http://hdl.handle.net/10986/35070.

Sampi, James Robert, Ana Francisca Urrutia Arrieta, and Ekaterina Vostroknutova. 2024. "Antitrust Enforcement, Markups, and Productivity: Evidence for Selected South America Countries." Background paper for this report. World Bank, Washington, DC.

Shu, Pian, and Claudia Steinwender. 2019. "The Impact of Trade Liberalization on Firm Productivity and Innovation." *Innovation Policy and the Economy* 19 (1): 39–68.

4

Competencia, complementariedad y capacidades a nivel internacional

Introducción

En general, se considera que el comercio internacional impulsa la productividad global a largo plazo en parte porque facilita la destrucción creativa, es decir, el ingreso de empresas productivas, la competencia con empresas internacionales tecnológicamente superiores y, en última instancia, la mejora en la asignación de los factores (Aghion y otros, 2022; Akcigit y Melitz, 2022; Amiti y Konings, 2007; Autor, Dorn y Hanson, 2013; Pavcnik, 2002).

Sin embargo, la relación entre mayor competencia de las importaciones, productividad e innovación no siempre es tan clara en todos los participantes del mercado. Afecta a las empresas de manera diferente según su ubicación respecto de la frontera tecnológica mundial y la respuesta global (Aghion y otros, 2022). La reacción dispar de las ventas y la productividad de las empresas chilenas y mexicanas frente a la conmoción generada por el comercio chino es un claro ejemplo de esta visión más matizada, especialmente pertinente para los países en desarrollo[1].

La incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio provocó un *shock* de competencia para las empresas debido al aumento de las importaciones

La incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) constituye un experimento en el mundo real claro y pertinente para estudiar la respuesta de las empresas de la región frente al incremento de la competencia

asociado con la liberalización del comercio. Este capítulo se centra en los efectos que tuvo esta conmoción sobre la competencia en Chile, México y Perú.

El valor total de las exportaciones de China aumentó de USD 62 000 millones en 1990 a USD 1,2 billones en 2007, lo que representa una asombrosa tasa promedio de alrededor del 20 % anual. China ingresó en la OMC en 2001. Para 2009, se había convertido en el mayor exportador mundial y, para 2010, en la segunda economía más grande. La participación de América Latina y el Caribe en las importaciones mundiales procedentes de China se expandió con notable rapidez. La proporción de México se multiplicó por 16 en una sola década. Este aumento solo se correspondió con una suba moderada de los flujos en la dirección opuesta. La parte de las importaciones de China procedentes de México se multiplicó por 1,5 (del 1,9 % al 2,8 %) entre 1994 y 2004.

El *shock* de las importaciones chinas redujo las ventas de las empresas nacionales en México y se asoció con una baja en la productividad sectorial en Chile. Como demuestran Cusolito, García-Marín y Maloney (2021), en Chile, las empresas nacionales que están lejos de la frontera de productividad mundial tienen dificultades para recurrir a la innovación como forma de escapar de la competencia, por lo que reducen la producción. En este país, el aumento de las importaciones chinas provocó una caída en la producción promedio de las empresas nacionales. De manera similar, Iacovone, Rauch y Winters (2013) concluyen que, en México, las ventas de las empresas establecidas cayeron debido al incremento de la competencia de las importaciones.

La ausencia de efectos globales positivos del comercio en la productividad de la región puede parecer contradictoria a la luz de las conclusiones de los estudios tradicionales sobre el tema (recuadro 4.1).

Recuadro 4.1

El complejo impacto de la liberalización del comercio

La bibliografía muestra que, en América Latina y el Caribe, una mayor apertura comercial favorece, en general, el crecimiento de la productividad. Las reformas comerciales implementadas en 2002 en Colombia, que redujeron los aranceles promedio y la dispersión arancelaria entre los distintos sectores, tuvieron fuertes efectos positivos en la salida de empresas y la productividad. Como reflejo de las mejoras en los mecanismos de selección del mercado, Eslava y otros (2013) y

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 4.1

El complejo impacto de la liberalización del comercio *(continuación)*

Fernandes (2007) observan que aumentó la productividad total de los factores física (basada en la producción) tanto en las plantas individuales como en el mercado y a nivel general (como se analiza en el recuadro 3.2 del capítulo 3 de este informe). En diversos estudios se concluye que en Brasil (Muendler, 2004; Schor, 2004) y en Chile (Cusolito y Maloney, 2018; Liu, 1993; Pavcnik, 2002), el incremento de la productividad está vinculado a la apertura comercial. En México, donde la concentración de las industrias locales generalmente se asocia con una menor productividad de las empresas, Rodríguez-Castelán, López-Calva y Barriga Cabanillas (2020) observan que, en los sectores con amplia exposición a los mercados internacionales, las empresas muestran mayor productividad.

El éxito con el que la competencia exportadora logra mejorar la productividad se debe a los efectos que se generan en todo el mercado, en especial si el mercado externo es significativamente mayor que el interno. Sin embargo, el impacto de la competencia de las importaciones ha sido más ambiguo, en particular en los países en desarrollo. Por ejemplo, a principios de la década de 1980, el espectacular aumento de la productividad en el sector del mineral de hierro en Estados Unidos se debió a la competencia con las plantas brasileñas. Este crecimiento se logró principalmente a través de cambios en las prácticas laborales, que ayudaron a elevar la productividad de la mano de obra, del material y del capital, como documenta Schmitz (2005). No obstante, el incremento de la competencia de las importaciones chinas tuvo un impacto negativo general en los patentamientos de las empresas manufactureras estadounidenses, que sirve como indicador sustituto de la innovación y la productividad. Autor y otros (2020) confirman que este resultado se debió mayormente a la salida de las empresas rezagadas.

En los estudios sobre la competencia de las importaciones se destaca la función crucial que tienen la capacidad y la innovación para hacer frente a las perturbaciones derivadas del comercio. Fernandes (2007) documenta el vínculo entre la liberalización arancelaria y la productividad de las plantas de Colombia, y Fernandes y Paunov (2013) hacen lo mismo para Chile. En línea con lo señalado en el trabajo de Aghion y otros (2005), con frecuencia se observa que las respuestas a la competencia varían según las

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 4.1

El complejo impacto de la liberalización del comercio *(continuación)*

empresas. Las más sólidas —exportadoras, más productivas y más grandes— tienen más probabilidades de sobrevivir y responder positivamente a un *shock* de competencia. Bloom, Draca y Van Reenen (2016) analizan el efecto de las importaciones chinas en 12 países europeos. Concluyen que, en algunos sectores, esta competencia impulsó la innovación de las empresas que sobrevivieron, pero recortó el empleo y redujo las posibilidades generales de supervivencia de las compañías. En los sectores muy expuestos, las empresas de baja tecnología mostraron una disminución en el empleo y las tasas de supervivencia, mientras que las de alta tecnología se mantuvieron relativamente a salvo. Bustos (2011) documenta una asociación positiva entre la competencia y la mejora tecnológica en Argentina.

Es probable que las empresas que elaboran diversos productos y sufren la presión de la competencia en uno de ellos realicen ajustes internos en ese producto, entre los que puede figurar retirarlo del mercado. Tales acciones pueden influir significativamente en la productividad general. Bernard, Redding y Schott (2010) concluyen que el impacto que tiene en el crecimiento del sector manufacturero estadounidense el cambio de un producto por otro es igual de notorio que el de la salida y entrada de empresas. Liu (2010) llega a la conclusión de que, en Estados Unidos, con el aumento de la competencia de las importaciones, las empresas se vuelven más propensas a abandonar productos menos importantes (con menor participación en las ventas totales), pero es menos probable que abandonen sus productos principales (los de mayor proporción en las ventas). De manera similar, Eckel y Neary (2010) señalan que, frente a la liberalización asociada con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los productores mexicanos tendieron a reaccionar enfocándose en sus competencias centrales.

El efecto de la liberalización del comercio en la productividad difiere según los mercados, los productos y las empresas. Por ejemplo, Schor (2004) encuentra que las reducciones arancelarias nominales en Brasil se correlacionaban positivamente con el aumento de la productividad, pero los efectos variaban en función de las características de las empresas (tamaño, producto y tecnología), el grado de concentración del sector, las tarifas nominales iniciales y la participación de las empresas importadoras y exportadoras. Chen, Imbs y Scott (2009) sostienen que la

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 4.1

El complejo impacto de la liberalización del comercio *(continuación)*

apertura al comercio reduce los márgenes y los precios en las empresas europeas, pero normalmente también eleva la productividad.

En última instancia, el efecto de la apertura comercial en la productividad de las empresas nacionales depende de una gran cantidad de factores: el tamaño y la estructura del mercado, la competencia, el sector y la presencia de imperfecciones del mercado, como la falta de acceso adecuado al financiamiento, la informalidad y las regulaciones generalizadas (Autor y otros, 2020; Bloom, Draca y Van Reenen, 2016; Campbell y Mau, 2021; Keung, Li y Yang, 2016).

Fuentes: Elaborado a partir de los trabajos de Akcigit y Melitz (2022); Iacovone, Rauch y Winters (2013), y los estudios citados.

Es probable que en estos resultados hayan influido cuatro factores. En primer lugar, los conjuntos de datos sobre empresas utilizados en la bibliografía solo permiten medir los impactos localizados a corto plazo. Sin embargo, debido a su dinamismo, la destrucción creativa se vuelve más poderosa y más amplia a largo plazo. Además, incluso los impactos a corto plazo varían según el sector, el producto y la empresa.

El segundo factor que explica la ausencia de efectos generales positivos del comercio en la productividad de la región es el impacto global usualmente menos positivo de la competencia de las importaciones en relación con el de la competencia de las exportaciones (recuadro 4.1).

En tercer lugar, la falta de aumento de la productividad puede deberse al uso difundido de mediciones que incluyen no solo la productividad física sino también las rentas y la calidad. Los cambios en la productividad en las empresas líderes pueden reflejar cambios en la innovación de productos y mejoras de la calidad más que una disminución persistente de la productividad.

En cuarto lugar, y lo más importante, en la región escasean las empresas líderes que puedan influir de manera positiva en los resultados promedio del mercado durante un *shock* comercial. En Chile, solo el 10 % o menos de las empresas nacionales pudo mejorar la calidad o innovar en respuesta a la crisis generada

por las importaciones, en comparación con el 50 % en países desarrollados que atravesaron circunstancias similares y el 25 % en China (Aghion y otros, 2009; Bombardini, Li y Wang, 2017; Maloney y Zambrano, 2023). Estos datos ponen de relieve la fuerte necesidad de contar con políticas complementarias, como los sistemas de innovación, que podrían contribuir a generar un mayor número de empresas líderes y aumentar la resiliencia de los mercados internos frente a las crisis.

México: El *shock* de importaciones chinas afectó a las empresas y los mercados de manera diferente

En esta sección se muestra que la competencia puede ser más beneficiosa para las empresas nacionales en los mercados de insumos que en los de productos, pero es más probable que los beneficios recaigan en mayor medida en las empresas más productivas. También se muestra que, en México, la respuesta frente a la presión de la competencia de las empresas chinas difiere según la planta, el producto y el sector de que se trate, así como de las características de la empresa (su capacidad, tamaño y habilidades).

Los efectos de la competencia en la productividad dependen de la capacidad y el tamaño de la empresa, del mercado en el que opera y de la calidad de los productos que ingresan. Las ventas totales en un mercado no necesariamente aumentan cuando ingresan más empresas: es posible que las cuotas de mercado existentes se redistribuyan entre los participantes.

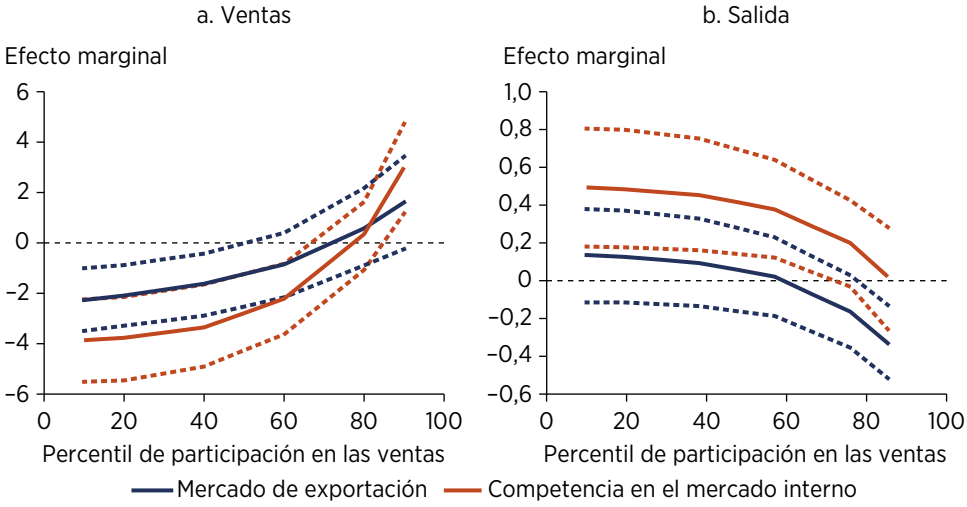
Iacovone, Rauch y Winters (2013) utilizan el aumento de las exportaciones chinas a México entre 1994 y 2004 como experimento cuasinatural para analizar la presión que ejerce la competencia internacional sobre las empresas manufactureras mexicanas. Los autores muestran que, tras la incorporación de China a la OMC, las fuerzas de la destrucción creativa fomentaron la salida de empresas y de productos, y la contracción de las ventas en las firmas nacionales menos productivas (las rezagadas), pero tuvieron efectos positivos en las ventas de las empresas establecidas que disponían de capacidad (es decir, los líderes en ventas). Para llevar a cabo el análisis, Iacovone, Rauch y Winters utilizan datos de encuestas mensuales de plantas mexicanas realizadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, que abarcan alrededor del 85 % de toda la producción industrial del país. Combinan la información sobre los productos de las plantas con los datos de Comtrade al nivel de seis dígitos según el Sistema Armonizado de la Organización Mundial de Aduanas para medir el grado de exposición a la competencia. La variable de exposición es la proporción de las

importaciones chinas respecto de las importaciones totales en el mercado y en la planta como promedio ponderado de las importaciones chinas de los productos de cada planta, utilizando como ponderaciones la proporción de las ventas de los productos[2]. Los autores incorporan en el análisis diversos instrumentos para abordar posibles problemas de endogeneidad al dar cuenta de los efectos que las exportaciones chinas a México podrían tener en las empresas mexicanas. La estimación también incluye efectos fijos para controlar los efectos fijos de los productos de las plantas y los efectos fijos por año. En el estudio se tienen en cuenta las posibles diferencias entre el grupo de tratamiento y el de control antes y después del *shock* de importaciones chinas. No se encontraron diferencias estadísticas en las ventas iniciales entre los grupos de control y de tratamiento, lo que respalda la comparabilidad de estos grupos después del *shock*.

La competencia con las empresas chinas llevó a la reasignación de factores entre los distintos productos dentro de las plantas y entre las diversas plantas. El proceso de destrucción creativa y selección de mercado opera tanto a nivel de la planta como del producto. Por ejemplo, es más probable que las empresas que fabrican un producto periférico (es decir, de poca importancia en las ventas totales de la empresa) lo retiren del mercado si se enfrentan a una fuerte competencia. Sin embargo, los productos que son centrales para el negocio de una empresa (los que representan una proporción importante de la producción total) son menos vulnerables a este efecto. La probabilidad de que se deje de fabricar un producto debido a la competencia fue significativamente positiva entre los productos menos importantes de las empresas mexicanas, pero significativamente negativa para los productos centrales (gráfico 4.1).

El acceso a insumos intermedios más baratos y posiblemente de mejor calidad como resultado de la entrada de compañías extranjeras en los mercados de insumos puede beneficiar a todas las empresas de la cadena de valor. Si bien es posible que el abaratamiento de los insumos no induzca un aumento de la productividad en los mercados de productos, Tello y Tello-Trillo (2021) muestran que, tras una liberalización, los resultados de productividad total pueden mejorar más en los mercados de insumos que en los de productos. La constatación de que las plantas de mayor tamaño y los productos centrales se benefician de manera desproporcionada cuando se amplía el acceso a bienes intermedios importados más baratos respalda esta conclusión. El acceso a insumos más baratos ayuda a las empresas a mejorar la competitividad de sus productos centrales. En las ventas, se expanden más los productos centrales debido a la mayor penetración de insumos importados, mientras que los productos periféricos crecen menos o no crecen en absoluto.

Gráfico 4.1 Los efectos de la competencia difieren según se trate de productos periféricos o centrales



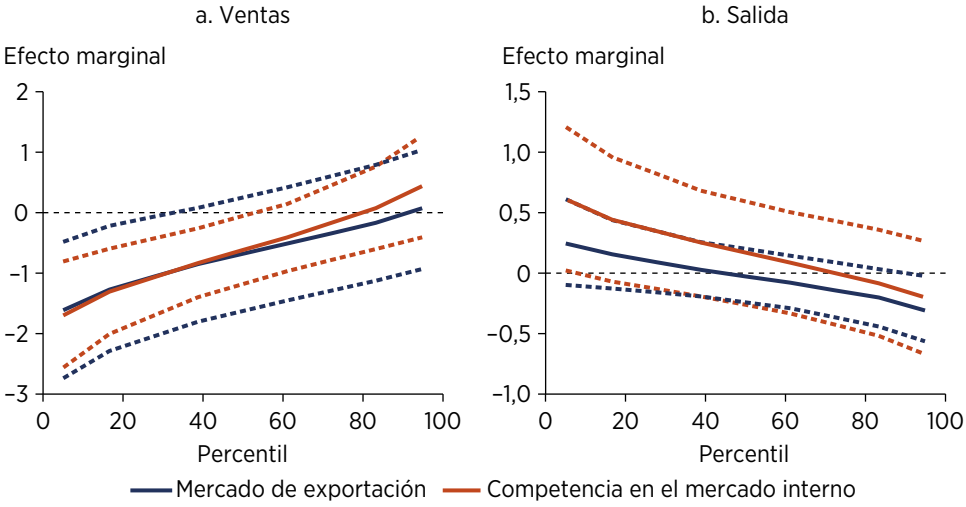
Fuente: Iacovone, Rauch y Winters (2013).

Nota: El gráfico muestra los efectos marginales de la competencia sobre los productos como coeficientes en las regresiones. Las líneas finas punteadas muestran los intervalos de confianza del 95 %. El eje *x* muestra los percentiles de ventas o los percentiles de participación en las ventas en todas las plantas, teniendo en cuenta la interacción planta-producto. Los productos centrales tienen mayor participación en las ventas (eje *x* del lado derecho) que los periféricos (eje *x* del lado izquierdo). El eje *y* indica el efecto marginal de la competencia, derivado de las regresiones correspondientes de la variable independiente utilizando los coeficientes de la competencia china y el término de interacción, multiplicados por el tamaño de la planta correspondiente.

Una diferencia importante en los resultados de los mercados de insumos es la ausencia de salidas de productos. Esto sugiere que las divergencias en la capacidad para utilizar insumos intermedios importados contribuyen de manera crucial a las variaciones en el impacto de la competencia china. Por lo tanto, el hecho de que las plantas más grandes estén en mejores condiciones para utilizar insumos más baratos sugiere que la capacidad influye en los resultados de productividad.

El tamaño de la empresa también importa. Tras la incorporación de China a la OMC, las ventas de productos periféricos y las de plantas más pequeñas disminuyeron y mostraron más probabilidades de cesar por completo, mientras que las de productos centrales y las de plantas más grandes permanecieron relativamente indiferentes al *shock*. Este resultado muestra una reasignación de cuotas de mercado dentro de las empresas y entre empresas. Sin embargo, los efectos positivos solo superan significativamente el valor cero en el margen extensivo (salida y supervivencia) en el 10 % superior de los productos del mercado de exportación y, en el margen intensivo (ventas), en el 20 % superior de los productos del mercado interno (gráfico 4.2).

Gráfico 4.2 El impacto de la competencia ha sido positivo en las grandes empresas y negativo en las pequeñas



Fuente: Iacovone, Rauch y Winters (2013).

Nota: El gráfico muestra los efectos marginales de la competencia sobre las plantas como coeficientes en las regresiones. Las líneas finas punteadas muestran los intervalos de confianza del 95 %. El eje *x* muestra los percentiles de ventas o los percentiles de participación en las ventas en todas las plantas, teniendo en cuenta la interacción planta-producto. El eje *y* indica el efecto marginal de la competencia, derivado de las regresiones correspondientes de la variable independiente utilizando los coeficientes de la competencia china y el término de interacción, multiplicados por el tamaño de la planta correspondiente.

En el análisis también se destaca la importancia de las capacidades y las habilidades. Las grandes empresas con trabajadores relativamente más calificados fueron más propensas a incrementar las ventas en respuesta al *shock* causado por las importaciones chinas. En particular, el 10 % de las empresas más productivas elevaron de forma significativa sus ventas. De este modo, Tello y Tello-Trillo (2021) encuentran evidencias directas de la creación de ventas en las empresas líderes y la vinculan con las habilidades.

En otros estudios también se ha observado que, tras el aumento de la competencia de China, se incrementó la actividad innovadora de las plantas mexicanas. Iniciativas tales como la certificación ISO-2000, el suministro justo a tiempo y los programas de participación de los trabajadores se hicieron más comunes frente a la mayor presión competitiva de China (Iacovone, Keller y Rauch, 2011). Iacovone (2012) concluye que, tras la liberalización asociada con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, una reducción del 10 % en los aranceles impulsó un crecimiento de la productividad de entre un 4 % y un 8 % en promedio. Si bien este efecto fue mucho más tenue en las empresas

rezagadas —a veces cercano a cero—, la productividad de las compañías líderes aumentó entre un 11 % y un 13 %. Estas diferencias se debieron a la innovación y a los esfuerzos gerenciales, y no al simple incremento en el uso de insumos.

Iacovone, Pereira López y Schiffbauer (2016) muestran que las empresas mexicanas que poseían tecnología de la información solo la utilizaban para aumentar la productividad si se enfrentaban a la presión competitiva de las importaciones. Por lo tanto, la competencia de las importaciones puede ser un catalizador para el aumento de la productividad, ya que incentiva a las empresas establecidas a utilizar las tecnologías existentes de manera más eficaz.

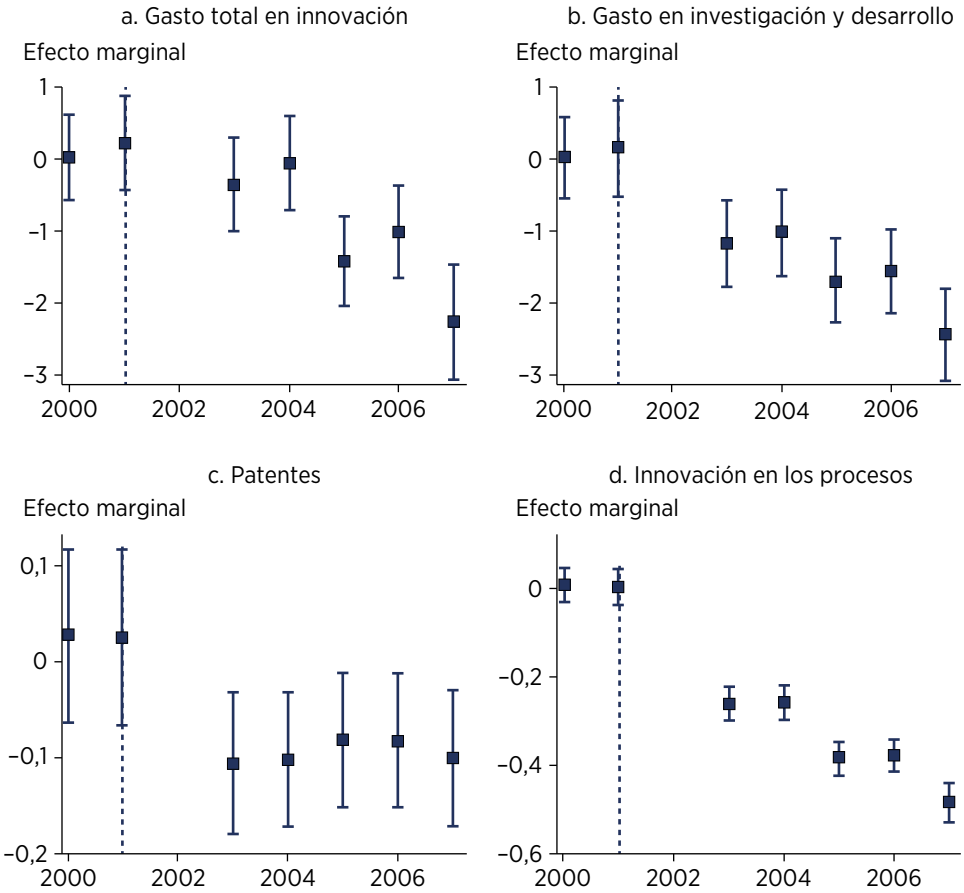
En general, estas observaciones muestran que, si se aísla el mercado interno de la competencia, probablemente se perjudique la productividad. Esto puede ocurrir porque esa protección tiende a beneficiar a las plantas menos productivas y a los productos periféricos. La protección solo aliviaría parcialmente las tensiones económicas locales, dado que los efectos de la competencia también se producen a través de los mercados de exportación. Las reformas normativas deben tener como meta permitir y facilitar el cambio reconociendo la importancia de las empresas eficientes en el aumento de la productividad.

Chile: Las empresas líderes innovan en respuesta a la competencia internacional

Los resultados expuestos en la sección anterior ponen de relieve que la capacidad de innovar es una cualidad fundamental de las empresas líderes del mercado. En esta sección se amplía esta línea de investigación explorando la relación entre la competencia internacional y la innovación en Chile, a partir de las observaciones de Cusolito, García-Marín y Maloney (2021). El estudio de caso de Chile es único por tres razones. En primer lugar, utiliza un conjunto pareado de datos sobre producción e innovación que contiene información sobre los precios de los insumos y los productos en las empresas y, por lo tanto, permite medir con mayor precisión los márgenes de utilidad y la PTFQ (basada en el producto)[3]. En segundo lugar, los datos permiten estudiar mediciones más amplias de los resultados de la innovación que son más adecuadas para el contexto de un país en desarrollo, como la calidad. En tercer lugar, dado que Chile no había emprendido una reforma sectorial específica cuando China ingresó a la OMC, el estudio de caso permite atribuir los resultados directamente a las presiones competitivas internacionales del comercio[4].

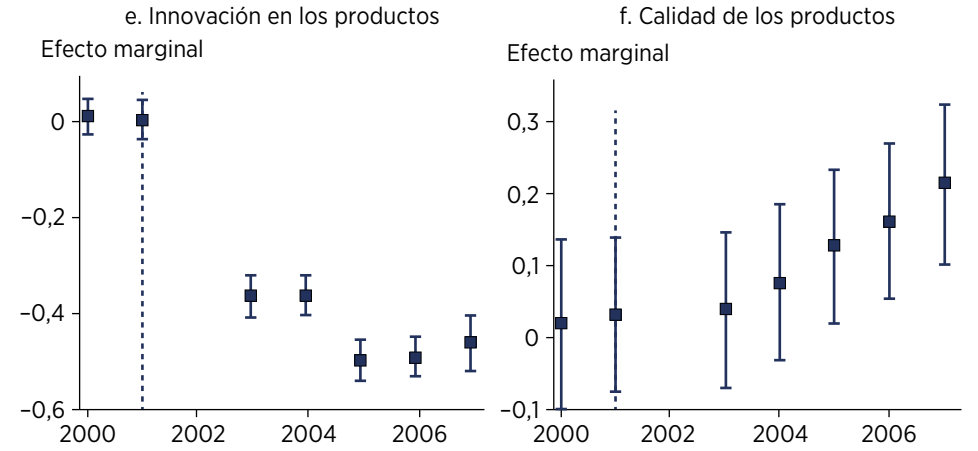
En el sector de manufacturas, la competencia de las importaciones procedentes de China reduce en promedio el esfuerzo de innovación en Chile (gráfico 4.3). Sin embargo, al igual que en el caso de México, los resultados varían entre las empresas líderes y las rezagadas. Se observan aumentos significativos en la calidad de los productos y los costos marginales de las compañías líderes (gráfico 4.4). La investigación y el desarrollo, la innovación en procesos y productos y la calidad caen entre las empresas rezagadas, y los efectos son más marcados si los márgenes de utilidad disminuyen. Por el contrario, entre las empresas líderes, la innovación y la calidad de los productos aumentan. Este efecto es más visible si los márgenes se incrementan.

Gráfico 4.3 En Chile, la innovación de las plantas manufactureras disminuyó, y la calidad de los productos se elevó



El gráfico continúa en la próxima página

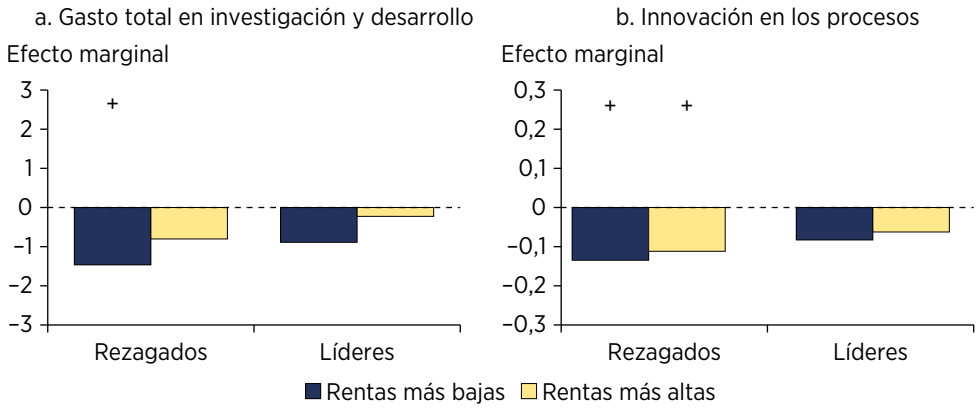
Gráfico 4.3 En Chile, la innovación de las plantas manufactureras disminuyó, y la calidad de los productos se elevó (*continuación*)



Fuente: Cusolito, García-Marín y Maloney (2021).

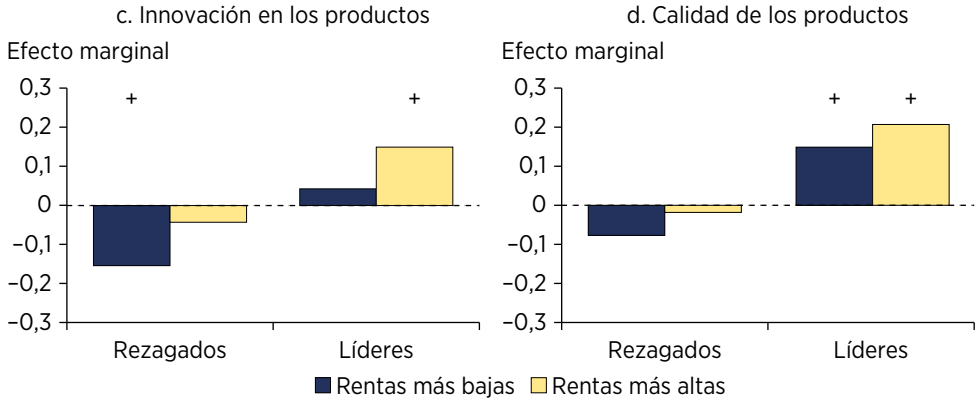
Nota: El gráfico muestra las trayectorias de diferentes resultados de innovación en las plantas (aumentos marginales de la innovación) antes y después de la entrada de China en la OMC en 2001. Todos los resultados se presentan a nivel de las plantas, controlando los efectos de planta y los efectos fijos por sector de dos dígitos y año. Los errores estándar (agrupados en el nivel del sector de tres dígitos y por año) figuran entre paréntesis. Las líneas verticales muestran los intervalos de confianza del 90 %. OMC = Organización Mundial del Comercio.

Gráfico 4.4 En Chile, la innovación y la calidad de los productos aumentaron en las empresas líderes, pero disminuyeron en las rezagadas



El gráfico continúa en la próxima página

Gráfico 4.4 En Chile, la innovación y la calidad de los productos aumentaron en las empresas líderes, pero disminuyeron en las rezagadas (*continuación*)



Fuente: Cusolito, García-Marín y Maloney (2021).

Nota: El gráfico muestra el efecto de los cambios en la competencia de las importaciones chinas sobre los distintos resultados de la innovación. Las empresas líderes corresponden al 10 % superior de las plantas con la PTFQ promedio más alta antes de 2001. Las plantas con rentas más altas (más bajas) debido a la exposición a la competencia de las importaciones se identifican mediante una regresión auxiliar de los márgenes de utilidad a nivel de las plantas sobre las importaciones rezagadas instrumentadas de China, los efectos fijos por industria-año y por planta. Por lo tanto, la variable indicadora considera solo la fracción de los márgenes de utilidad que varía debido al aumento de la competencia. Todas las regresiones se realizan a nivel de planta-año, controlando el logaritmo del empleo, e incluyen los efectos fijos por industria-año (a nivel de dos dígitos) y por planta. El signo más (+) ubicado sobre las barras indica que el coeficiente correspondiente es estadísticamente significativo al nivel del 90 %. OMC = Organización Mundial del Comercio; PTFQ = productividad total de los factores física (basada en el producto).

Estos resultados son congruentes con otros hallazgos recientes. En un estudio en el que se analiza el *shock* comercial de China, Aghion y otros (2022) observan un efecto perjudicial en las ventas y la actividad de patentamiento de las empresas francesas en respuesta a la competencia china en los mercados de productos. El impacto negativo se concentra en las empresas de baja productividad, definidas como aquellas cuya PTFI se ubica por debajo de la mediana.

Cusolito, García-Marín y Maloney (2021) observan que los costos marginales aumentan en las empresas líderes. El incremento de los costos marginales y de la calidad se asocian con los insumos de mayor calidad y la mano de obra más calificada que se requieren para generar los productos. Las empresas líderes del mercado pueden aumentar los ingresos totales, impulsados por el considerable incremento de los precios de producción, pero la producción no se ve afectada. Este aumento de precios puede ser el resultado del aumento de la calidad de los productos. Al ascender en la escala de la calidad, las empresas que tienen la

capacidad necesaria pueden escapar de la competencia trasladándose a otro mercado, que posiblemente no se vea afectado por el *shock* de importaciones. De hecho, hay evidencias de que en las empresas líderes del mercado se produjo un esfuerzo de innovación para elevar la calidad de los productos, lo que se corresponde con los datos de Costa Rica, donde el ingreso de multinacionales condujo a una mejora fuerte y sostenida del desempeño de los proveedores nacionales (Alfaro-Ureña, Manelici y Vásquez, 2022).

Se confirma entonces la opinión de Aghion y otros (2005, 2009) sobre la importancia vital de la proximidad a la frontera y la visión clásica schumpeteriana de la importancia de las rentas. También se ratifica lo establecido en la bibliografía sobre la mejora de la calidad (Shu y Steinwender, 2019) (recuadro 4.2). Castellares (2015, 2016) concluye que, en Perú, las empresas de indumentaria más productivas introducen mejoras de calidad para diferenciar sus productos de los artículos chinos de bajo costo y baja calidad, mientras que las empresas menos productivas, que no pueden elevar la calidad de sus productos, reaccionan reduciendo los precios. Castellares encuentra también evidencias de que la calidad promedio de las prendas de vestir peruanas aumentó después de la incorporación de China a la OMC. Medina (2024) muestra que las empresas peruanas que lograron defenderse de la competencia china habían mejorado la calidad de sus productos a través de la reasignación de factores específicos dentro de la empresa, y no del acceso a nuevos insumos.

Recuadro 4.2

Por qué triunfan las empresas líderes: Presión competitiva, capacidades gerenciales y mejora de los procesos internos

Cuando la competencia se intensifica, algunas empresas elevan su productividad y otras no. Las que son capaces de innovar, recortar costos o reducir los márgenes de utilidad se tornan más productivas y compiten con éxito. Para otras, hacer negocios en el nuevo entorno se vuelve demasiado costoso o poco rentable. Su productividad cae, quizá no puedan sostener precios más bajos ya que pierden márgenes, y algunas se dan por vencidas y se retiran. En los trabajos de Aghion y otros (2018) y de Aghion y otros (2022) se concluye que la decisión de una empresa de innovar en respuesta a un cambio en las condiciones del mercado depende de si puede permitirse asignar los recursos de manera óptima dentro de su estructura.

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 4.2

Por qué triunfan las empresas líderes: Presión competitiva, capacidades gerenciales y mejora de los procesos internos *(continuación)*

Una empresa puede sobrevivir a la competencia introduciendo mejoras si su tamaño, volumen de negocios y experiencia se lo permiten (Blaum, Lelarge y Peters, 2019; Criscuolo y otros, 2021; Kugler y Verhoogen, 2012; Van Biesebroeck, 2005). La mejora puede implicar elevar la calidad a costos marginales más altos o innovar ajustando los procesos internos. Esta capacidad de actuar frente a los cambios del mercado —a veces denominada "capacidad empresarial"— suele estar vinculada a las habilidades gerenciales que se correlacionan con una mayor productividad o con la recompensa de los trabajadores por la innovación y la adopción de tecnología (Atkin y otros, 2017; Bandiera y otros, 2020; Bertrand y Schoar, 2003). Otra condición importante es la capacidad de aprender tanto dentro de las empresas como entre ellas, por ejemplo, mediante el aprendizaje práctico (Irwin y Klenow, 1994).

Debido a que es difícil adquirir la capacidad de innovar, es más probable que las empresas líderes existentes ya la posean. De acuerdo con Aghion y otros (2004), esta capacidad depende de la definición de innovación (por ejemplo, mejora de la calidad) y de los supuestos acerca de la naturaleza del proceso de innovación (por ejemplo, capital de conocimiento), así como de las características específicas de cada empresa. La capacidad de innovar depende de la trayectoria o está vinculada a las inversiones previas, especialmente en el sector de manufacturas, donde muchos tipos de innovaciones requieren fuertes inversiones en maquinaria. Según Arrow (1962), la innovación es similar al capital de conocimiento: requiere tiempo para desarrollarse, razón por la cual las empresas líderes acumulan más conocimiento y capacidad a lo largo del tiempo.

De modo similar, también pueden acumularse los efectos negativos de las distorsiones, por ejemplo, reduciendo el impacto de las inversiones puntuales (López-Martín, 2016, 2017). La capacidad de competir o innovar está determinada por las preferencias de los consumidores, la estructura de producción y la capacidad de las empresas. No obstante, un marco normativo ineficaz puede constituir un impedimento. Por ende, hay margen para formular políticas más adecuadas.

Las prácticas gerenciales son clave para mejorar la calidad y aumentar la productividad, ya que los gerentes toman decisiones de inversión

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 4.2

Por qué triunfan las empresas líderes: Presión competitiva, capacidades gerenciales y mejora de los procesos internos *(continuación)*

complejas que, con el tiempo, pueden determinar que una empresa se convierta en líder del mercado o quede rezagada. Bloom, Sadun y Van Reenen (2016) concluyen que estas prácticas explican las grandes diferencias en la productividad de los países. La competencia internacional a menudo conduce a mejores resultados en los países donde abundan las habilidades y capacidades y se puede acceder fácilmente a ellas, en comparación con los países que no las poseen. Monfort, Vandenbussche y Forlani (2008) analizan la experiencia del sector textil belga frente a la competencia de China.

Sin embargo, no todas las estrategias para mejorar las prácticas gerenciales son iguales. En un documento sobre el sector de fabricación de autopartes en Colombia, Iacovone, Maloney y McKenzie (2022) ponen a prueba dos enfoques gerenciales sobre la productividad: 1) consultoría individual intensiva y costosa y 2) consultoría grupal de bajo costo. La opción individual cuesta aproximadamente USD 30 000 por empresa, mientras que la opción grupal cuesta USD 10 000 por empresa, pero en esta alternativa las enseñanzas se imparten a través de las interacciones en grupo. El enfoque de consultoría dual se basa en un marco ideado por Bloom y otros (2013), aunque su escala es mucho mayor. Iacovone, Maloney y McKenzie (2022) concluyen que las grandes empresas posiblemente prefieran la opción individual costosa porque cuentan con los fondos necesarios. En cambio, es posible que las empresas pequeñas no puedan costearla. Los autores observan, sin embargo, que ambos enfoques logran mejoras similares en la gestión, de 8 a 10 puntos porcentuales con respecto a la media del grupo de control. Este resultado indica que la consultoría grupal es más eficaz en función de los costos. Además, este enfoque aumenta el tamaño de la empresa, mientras que el enfoque individual tiene un efecto estadísticamente insignificante. Esta intervención eficaz en función de los costos se amortizará con el tiempo gracias al aumento en el volumen de ventas.

Para mejorar la calidad frente a la presión de la competencia, las empresas disponen también de otros mecanismos. Medina (2024) analiza esos mecanismos en Perú. En su estudio se utiliza el conjunto de datos sobre manufacturas del país para examinar las mejoras en la calidad implementadas a fin de escapar de la competencia de China.

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 4.2

Por qué triunfan las empresas líderes: Presión competitiva, capacidades gerenciales y mejora de los procesos internos *(continuación)*

Estas mejoras implicaron la reasignación de factores dentro de las empresas, y no el acceso a nuevos insumos. Cuando se enfrentan a la competencia de países de bajos salarios como China, las empresas que reducen su tamaño pueden reasignar factores de producción ociosos, lo que lleva a una mejora de la calidad. Al mismo tiempo, la competencia de las importaciones reduce el rendimiento de los factores fijos (capital), que se reasignan entonces a la elaboración de productos de alta calidad. De esta manera, las empresas de elevada productividad incrementan su producción de bienes de calidad. Las empresas de baja productividad que sobreviven siguen sus pasos, y fabrican y exportan bienes de alta calidad.

Fuentes: A partir de los trabajos de Iacovone, Maloney y McKenzie (2022); Verhoogen (2021), y los estudios citados.

Solo en las empresas chilenas ubicadas en el 10 % superior en función de la PTFQ el aumento de la competencia de las importaciones generó un efecto positivo en la innovación. Este impacto es similar al caso de México citado en la sección anterior, pero contrasta con el patrón observado en los países desarrollados, donde aproximadamente la mitad de las empresas pueden innovar en respuesta a la competencia internacional. Las compañías chilenas ubicadas en el 10 % superior representan una cuarta parte del valor agregado industrial. Este patrón se corresponde con el de los países que se ubican más lejos de la frontera y tienen menos empresas que puedan competir a este nivel tan elevado.

Este resultado sugiere que cuanto mayor es la proporción de firmas situadas cerca de la frontera, mayor es el impacto positivo potencial de la competencia. Por lo tanto, el incremento de las capacidades de las empresas nacionales y la ampliación de su acceso a los recursos pueden ser complementos importantes de las políticas que favorecen la competencia. Estos complementos pueden incluir iniciativas a nivel de las empresas, como la ampliación de los programas de consultoría gerencial, el fortalecimiento de la innovación local, el apoyo para el cumplimiento de los estándares, la promoción de la adopción de tecnologías y el acceso a financiamiento a largo plazo (recuadro 4.2).

La competencia interna impulsa a las empresas líderes hacia la frontera tecnológica nacional, donde pueden, con el tiempo, competir con éxito con

compañías internacionales (Aghion y otros, 2001). El acercamiento a la frontera puede preparar a las industrias para afrontar *shocks* comerciales externos posteriores, como el que siguió a la incorporación de China a la OMC. Una competencia interna más intensa conducirá a la reasignación de los recursos de las plantas de baja productividad a las de alta productividad, el ingreso de empresas más productivas y la salida de las menos productivas (Melitz y Redding, 2021). Cusolito y Maloney (2018) abordan el impacto de la competencia a través de la rotación y muestran que, durante el mismo período que abarca el presente estudio, más del 60 % de los aumentos de la PTFQ en Chile surgieron precisamente de la entrada y salida de empresas. Liu (1993) señala que, en las primeras fases de las reformas chilenas, gran parte del aumento de la productividad se dio dentro del margen extensivo, gracias a las extraordinarias medidas de protección y las distorsiones evidentes en ese momento.

Perú: Los productores nacionales reaccionan positivamente a la liberalización del mercado de insumos

En general, la liberalización de las importaciones ha sido más favorable para los productores nacionales de los mercados de insumos que para los de mercados de productos, principalmente debido al impacto en los costos marginales distribuidos en las cadenas de valor. En esta sección se comparan los impactos en los mercados de insumos y de productos de Perú y se confirma esta opinión.

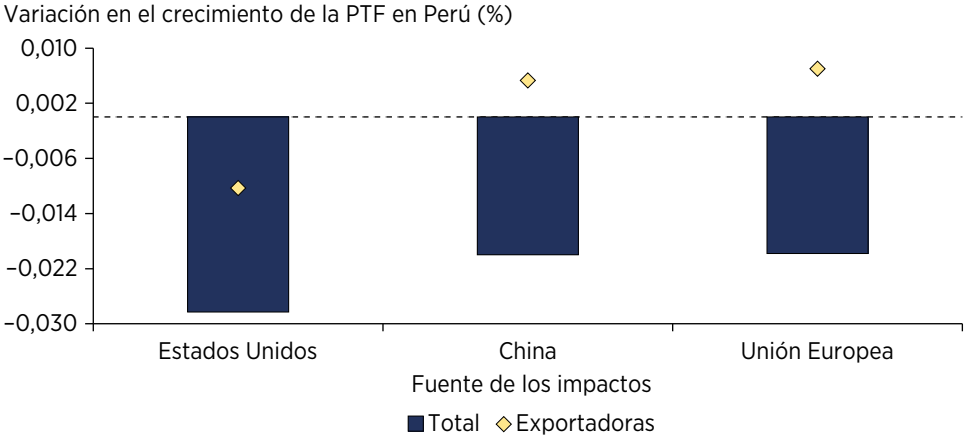
La bibliografía empírica ofrece varios ejemplos de cómo la liberalización del mercado de insumos promueve el aumento de la productividad de los fabricantes nacionales en los países de la región. La entrada de empresas multinacionales en Costa Rica elevó la PTFI de los proveedores nacionales de insumos entre un 4 % y un 9 % en cuatro años. Sin embargo, no hubo ningún efecto en los márgenes de utilidad, lo que sugiere que también se generaron mejoras en la PTFQ (Alfaro-Ureña, Manelici y Vásquez, 2022). En Perú, el incremento en el uso, la variedad y la calidad de los insumos intermedios importados se correlacionó significativamente con un aumento de las exportaciones, mayor diversificación de los mercados y mayor calidad de las exportaciones a nivel de las empresas, incluso después de controlar la heterogeneidad no observada de las empresas (Pierola, Fernandes y Farole, 2018).

En otros estudios se sostiene que la reducción de los aranceles a los insumos permite a las empresas acceder a una gama más amplia de insumos más baratos y potencialmente de mejor calidad que pueden ayudar a elevar la productividad (Amiti y Konings, 2007). Estos beneficios también pueden materializarse a través

de los efectos de aprendizaje por importación y la mejora de la calidad interna, como documenta Medina (2024) en el caso de Perú. Los resultados empíricos ponen de manifiesto la importancia de implementar políticas amplias que promuevan la mejora de la calidad para apoyar la innovación. Por ejemplo, Bloom, Sadun y Van Reenen (2016) observan que las empresas mejor gestionadas elaboran productos de mejor calidad e importan una gama más amplia de insumos que también son de mejor calidad.

Tello y Tello-Trillo (2021) analizan el caso de Perú y comparan los efectos de la liberalización del comercio en el mercado de productos y en el de insumos. La reducción de los aranceles sobre los productos importados de China, la Unión Europea y Estados Unidos provocó una merma en el crecimiento general de la productividad de las empresas peruanas (gráfico 4.5). Al mismo tiempo, la reducción de los aranceles sobre los insumos importados de China, la Unión Europea y Estados Unidos tuvo un efecto positivo en todas las empresas del país (gráfico 4.6). No se encontraron efectos significativos asociados con el acuerdo de libre comercio celebrado entre Perú y China, lo que sugiere que el aumento de la competencia china y la reducción de los precios de los insumos intermedios chinos no afectaron significativamente la productividad de las empresas de Perú. En el caso del acuerdo de libre comercio entre Perú y la Unión Europea, solo el canal de insumos desempeñó un papel positivo en la productividad de las empresas. En consonancia con otras evidencias recogidas en la región, las empresas nacionales estaban, en promedio, en una situación más acomodada después de la liberalización del mercado de insumos.

Gráfico 4.5 El impacto de la liberalización del mercado de productos en la productividad es, en general, negativo en Perú

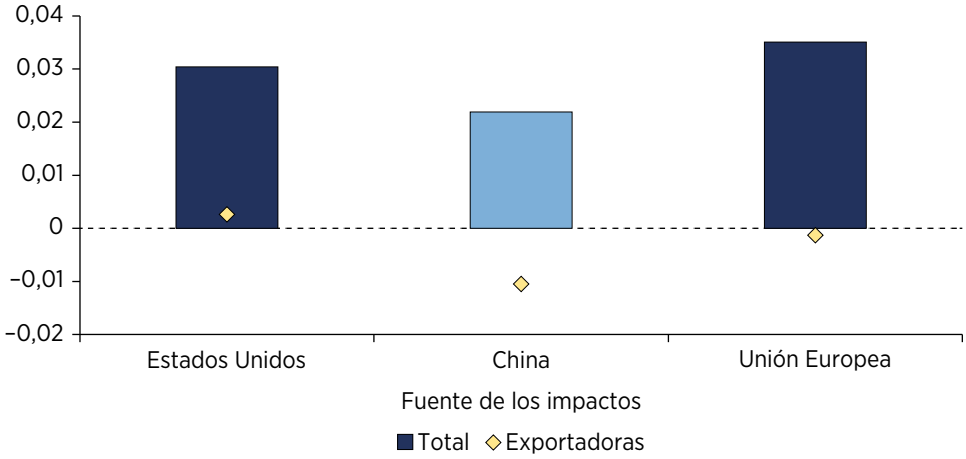


Fuente: Tello y Tello-Trillo (2021).

Nota: El gráfico muestra el efecto de una reducción arancelaria del 1 % en las empresas manufactureras de Perú. PTF = productividad total de los factores.

Gráfico 4.6 El impacto de la liberalización del mercado de insumos en la productividad ha sido positivo en Perú

Variación en el crecimiento de la PTF en Perú (%)



Fuente: Tello y Tello-Trillo (2021).

Nota: El gráfico muestra el efecto de una reducción arancelaria del 1 % en las empresas manufactureras de Perú. La barra celeste es estadísticamente insignificante. PTF = productividad total de los factores.

Conclusiones

En este capítulo se analizó el impacto que tiene en la productividad de todo el sector la intensificación de la presión de la competencia externa derivada de las importaciones. El impacto en las empresas depende, en última instancia, de su distancia respecto de la frontera tecnológica mundial. La capacidad de las empresas para innovar en respuesta al aumento de las presiones de la competencia es el factor determinante clave del impacto positivo de la competencia en el crecimiento de la productividad de las empresas establecidas. Las empresas líderes del mercado —es decir, las más productivas y las que también están más cerca de la frontera tecnológica mundial— intensificarán la innovación y mejorarán la calidad de sus productos para escapar de la competencia. Las empresas que no sean capaces de innovar experimentarán una reducción en los márgenes de utilidad y en las ventas.

A nivel sectorial, el impacto positivo o negativo de la competencia en la productividad dependerá del número de empresas con capacidad para innovar y de su distancia respecto de la frontera tecnológica pertinente. Cuantas más empresas líderes haya en un sector y más cerca estén de la frontera, más probable será que los impactos de la competencia en la productividad de todo el sector sean positivos. La proporción de empresas capaces de innovar en

respuesta a un *shock* de importaciones es menor en Chile (10 %) que en los países desarrollados (25 % en China y 55 % en el Reino Unido) (Aghion y otros, 2009; Bombardini, Li y Wang, 2017; Maloney y Zambrano, 2023).

Estas observaciones sugieren que con políticas complementarias destinadas a mejorar las capacidades se podría intensificar el impacto de la liberalización de las importaciones en la productividad.

Notas

1. En el análisis se examinan las respuestas de los actores establecidos frente a la competencia internacional. Sin embargo, debido a las limitaciones de los datos, no es posible analizar adecuadamente otros márgenes de productividad, como los márgenes de entrada o la reasignación de mercado. En otros trabajos se incluyen las interacciones con las políticas del mercado laboral, donde las regulaciones laborales estrictas impiden el ajuste del empleo después de un *shock* comercial (Branstetter y otros, 2019).
2. Véanse el Sistema Armonizado (panel de información), Organización Mundial de Aduanas, Bruselas, Bélgica, https://www.wcotradetools.org/en/harmonized-system; y la Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio Internacional (base de datos UN Comtrade), División de Estadística, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York, https://comtrade.un.org/data/.
3. El estudio se basa en datos sobre las empresas manufactureras de Chile desde 1996 hasta 2007, con información sobre el sector de los productos y los precios. La cobertura de las importaciones chinas es similar. La información a nivel de las empresas se combina con los datos de las encuestas sobre innovación, con las mismas identificaciones de las empresas en las muestras.
4. Para disipar la preocupación de que las importaciones chinas estén impulsadas por factores de la demanda, en este documento se utiliza una variable instrumental basada en la penetración de las importaciones chinas en economías similares: empresas chilenas que demandan productos chinos en lugar de la penetración real de China en el mercado, que podría decirse que es exógena a las empresas chilenas.

Bibliografía

Aghion, Philippe, Stefan Bechtold, Lea Cassar, and Holger Herz. 2018. "The Causal Effects of Competition on Innovation: Experimental Evidence." *Journal of Law, Economics, and Organization* 34 (2): 162–95.

Aghion, Philippe, Antonin Bergeaud, Matthieu Lequien, Marc J. Melitz, and Thomas Zuber. 2022. "Opposing Firm-Level Responses to the China Shock: Horizontal Competition versus Vertical Relationships?" NBER Working Paper 29196 rev., National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Aghion, Philippe, Nicholas Bloom, Richard Blundell, Rachel Griffith, and Peter Howitt. 2005. "Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship." *Quarterly Journal of Economics* 120 (2): 701–28. https://doi.org/10.1093/qje/120.2.701.

Aghion, Philippe, Richard Blundell, Rachel Griffith, Peter Howett, and Susanne Prantl. 2004. "Entry and Productivity Growth: Evidence from Microlevel Panel Data." *Journal of the European Economic Association* 2 (2-3): 265–76.

Aghion, Philippe, Richard Blundell, Rachel Griffith, Peter Howitt, and Susanne Prantl. 2009. "The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity." *Review of Economics and Statistics* 91 (1): 20–32. https://doi.org/10.1162/rest.91.1.20.

Aghion, Philippe, Christopher Harris, Peter Howitt, and John Vickers. 2001. "Competition, Imitation, and Growth with Step-by-Step Innovation." *Review of Economic Studies* 68 (3): 467–92. https://www.jstor.org/stable/2695893.

Akcigit, Ufuk, and Marc J. Melitz. 2022. "International Trade and Innovation." BFI Working Paper 2022-02, Becker Friedman Institute for Economics, University of Chicago, Chicago, IL.

Alfaro-Ureña, Alonso, Isabela Manelici, and José P. Vasquez. 2022. "The Effects of Joining Multinational Supply Chains: New Evidence from Firm-to-Firm Linkages." *Quarterly Journal of Economics* 137 (3): 1495–552. https://doi.org/10.1093/qje/qjac006.

Amiti, Mary, and Jozef Konings. 2007. "Trade Liberalization, Intermediate Inputs, and Productivity: Evidence from Indonesia." *American Economic Review* 97 (5): 1611–38. https://doi.org/10.1257/aer.97.5.1611.

Arrow, Kenneth J. 1962. "The Economic Implications of Learning by Doing." *Review of Economic Studies* 29 (3): 155–73. https://doi.org/10.2307/2295952.

Atkin, David Guy, Azam Chaudhry, Shamyla Chaudry, Amit K. Khandelwal, and Eric A. Verhoogen. 2017. "Organizational Barriers to Technology Adoption: Evidence from Soccer-Ball Producers in Pakistan." *Quarterly Journal of Economics* 132 (3): 1101–64. https://doi.org/10.1093/qje/qjx010.

Autor, David H., David Dorn, and Gordon H. Hanson. 2013. "The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States." *American Economic Review* 103 (6): 2121–68. https://doi.org/10.1257/aer.103.6.2121.

Autor, David H., David Dorn, Lawrence F. Katz, Christina Patterson, and John Michael Van Reenen. 2020. "The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms." *Quarterly Journal of Economics* 135 (2): 645–709. https://doi.org/10.1093/qje/qjaa004.

Bandiera, Oriana, Andrea Prat, Stephen Hansen, and Raffaella Sadun. 2020. "CEO Behavior and Firm Performance." *Journal of Political Economy* 128 (4): 1325–69. https://doi.org/10.1086/705331.

Bernard, Andrew B., Stephen J. Redding, and Peter K. Schott. 2010. "Multiple-Product Firms and Product Switching." *American Economic Review* 100 (1): 70–97.

Bertrand, Marianne, and Antoinette Schoar. 2003. "Managing with Style: The Effect of Managers on Firm Policies." *Quarterly Journal of Economics* 118 (4): 1169–208. https://doi.org/10.1162/003355303322552775.

Blaum, Joaquin, Claire Lelarge, and Michael Peters. 2019. "Firm Size, Quality Bias, and Import Demand." *Journal of International Economics* 120: 59–83. https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2019.04.004.

Bloom, Nicholas, Mirko Draca, and John Michael Van Reenen. 2016. "Trade Induced Technical Change? The Impact of Chinese Imports on Innovation, IT, and Productivity." *Review of Economic Studies* 83 (1): 87–117. https://doi.org/10.1093/restud/rdv039.

Bloom, Nicholas, Benn Eifert, Aprajit Mahajan, David J. McKenzie, and John Roberts. 2013. "Does Management Matter? Evidence from India." *Quarterly Journal of Economics* 128 (1): 1–51. https://doi.org/10.1093/qje/qjs044.

Bloom, Nicholas, Raffaella Sadun, and John Michael Van Reenen. 2016. "Management as a Technology?" NBER Working Paper 22327, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Bombardini, Matilde, Bingjing Li, and Ruoying Wang. 2017. "Import Competition and Innovation: Evidence from China." Paper presented at the Hitotsubashi Conference on International Trade and FDI 2017, Hitotsubashi University, Tokyo, December 9–10. https://www7.econ.hit-u.ac.jp/cces/trade_conference_2017/paper/matilde_bombardini.pdf.

Branstetter, Lee G., Brian K. Kovak, Jacqueline Mauro, and Ana Venâncio. 2019. "The China Shock and Employment in Portuguese Firms." NBER Working Paper 26252, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. http://www.nber.org/papers/w26252.

Bustos, Paula. 2011. "Trade Liberalization, Exports, and Technology Upgrading: Evidence on the Impact of MERCOSUR on Argentinian Firms." *American Economic Review* 101 (1): 304–40.

Campbell, Douglas L., and Karsten Mau. 2021. "On 'Trade Induced Technical Change: The Impact of Chinese Imports on Innovation, IT, and Productivity.'" *Review of Economic Studies* 88 (5): 2555–59. https://doi.org/10.1093/restud/rdab037.

Castellares, Renzo. 2015. "Competition and Quality Upgrading in Export Markets: The Case of Peruvian Apparel Exports." Working Paper 2015-010, Banco Central de Reserva del Perú, Lima.

Castellares, Renzo. 2016. "Productividad y competencia de las firmas peruanas en los mercadosde exportación de prendas de vestir." In *Productividad en el Perú: medición, determinantes, e Implicancias*, edited by Nikita Céspedes, Pablo Lavado, and Nelson Ramírez Rondán, 173–91. Lima, Peru: Universidad del Pacífico.

Chen, Natalie, Jean Imbs, and Andrew Scott. 2009. "The Dynamics of Trade and Competition." *Journal of International Economics* 77 (1): 50–62.

Criscuolo, Chiara, Peter Gal, Timo Leidecker, and Giuseppe Nicoletti. 2021. "The Human Side of Productivity: Uncovering the Role of Skills and Diversity for Firm Productivity." OECD Productivity Working Paper 29, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris. https://doi.org/10.1787/5f391ba9-en.

Cusolito, Ana Paula, Alvaro Garcia-Marin, and William F. Maloney. 2021. "Proximity to the Frontier, Markups, and the Response of Innovation to Foreign Competition: Evidence from Matched Production-Innovation Surveys in Chile." Policy Research Working Paper 9757, World Bank, Washington, DC. https://documents1.worldbank.org/curated/en/356601629742092693/pdf/Proximity-to-the-Frontier-Markups-and-the-Response-of-Innovation-to-Foreign-Competition-Evidence-from-Matched-Production-Innovation-Surveys-in-Chile.pdf.

Cusolito, Ana Paula, and William F. Maloney. 2018. *Productivity Revisited: Shifting Paradigms in Analysis and Policy*. Washington, DC: World Bank.

Eckel, Carsten, and J. Peter Neary. 2010. "Multi-Product Firms and Flexible Manufacturing in the Global Economy." *Review of Economic Studies* 77 (1): 188–217.

Eslava, Marcela, John C. Haltiwanger, Adriana Kugler, and Maurice David Kugler. 2013. "Trade and Market Selection: Evidence from Manufacturing Plants in Colombia." *Review of Economic Dynamics* 16 (1): 135–58. https://doi.org/10.1016/j.red.2012.10.009.

Fernandes, Ana Margarida. 2007. "Trade Policy, Trade Volumes, and Plant-Level Productivity in Colombian Manufacturing Industries." *Journal of International Economics* 71 (1): 52–71. https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2006.03.003.

Fernandes, Ana Margarida, and Caroline Paunov. 2013. "Does Trade Stimulate Product Quality Upgrading?" *Canadian Journal of Economics* 46 (4): 1232–64.

Iacovone, Leonardo. 2012. "The Better You Are, the Stronger It Makes You: Evidence on the Asymmetric Impact of Liberalization." *Journal of Development Economics* 99 (2): 474–85. https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:deveco:v:99:y:2012:i:2:p:474-485.

Iacovone, Leonardo, Mariana De La Paz Pereira López, and Marc Tobias Schiffbauer. 2016. "Competition Makes IT Better: Evidence on When Firms Use IT More Effectively." Policy Research Working Paper 7638, World Bank, Washington, DC.

Iacovone, Leonardo, Wolfgang Keller, and Ferdinand Rauch. 2011. "Innovation Responses to Import Competition." Working Paper, Princeton University, Princeton, NJ.

Iacovone, Leonardo, William F. Maloney, and David J. McKenzie. 2022. "Improving Management with Individual and Group-Based Consulting: Results from a Randomized Experiment in Colombia." *Review of Economic Studies* 89 (1): 346–71. https://doi.org/10.1093/restud/rdab005.

Iacovone, Leonardo, Ferdinand Rauch, and L. Alan Winters. 2013. "Trade as an Engine of Creative Destruction: Mexican Experience with Chinese Competition." *Journal of International Economics* 89 (2): 379–92. https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2012.09.002.

Irwin, Douglas A., and Peter J. Klenow. 1994. "Learning-by-Doing Spillovers in the Semiconductor Industry." *Journal of Political Economy* 102 (6): 1200–27. https://www.jstor.org/stable/2138784.

Keung, Lorenz, Nicholas Li, and Mu-Jeung Yang. 2016. "The Impact of Emerging Market Competition on Innovation and Business Strategy." NBER Working Paper 22840, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Kugler, Maurice David, and Eric A. Verhoogen. 2012. "Prices, Plant Size, and Product Quality." *Review of Economic Studies* 79 (1): 307–39. https://doi.org/10.1093/restud/rdr021.

Liu, Lili. 1993. "Entry-Exit, Learning, and Productivity Change: Evidence from Chile." *Journal of Development Economics* 42 (2): 217–42.

Liu, Runjuan. 2010. "Import Competition and Firm Refocusing." *Canadian Journal of Economics* 43 (2): 440–66.

Lopez-Martin, Bernabe. 2016. "Informal Sector Misallocation." Banco de México Working Paper 2016-09, Banco de México, Mexico City.

Lopez-Martin, Bernabe. 2017. "From Firm Productivity Dynamics to Aggregate Efficiency." *World Bank Economic Review* 30 (Supplement 1): S57–S66. https://doi.org/10.1093/wber/lhw021.

Maloney, William F., and Andrés Zambrano. 2023. *Optimal Protection for Innovation: Revisiting Industrial Policy*. Washington, DC: World Bank.

Medina, Pamela. 2024. "Import Competition, Quality Upgrading, and Exporting: Evidence from the Peruvian Apparel Industry." *Review of Economics and Statistics* 106 (5): 1285–1300. https://doi.org/10.1162/rest_a_01221.

Melitz, Marc J., and Stephen J. Redding. 2021. "Trade and Innovation." NBER Working Paper 28945, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Monfort, Philippe, Hylke Vandenbussche, and Emanuele Forlani. 2008. "Chinese Competition and Skill-Upgrading in European Textiles: Firm-Level Evidence." LICOS Discussion Paper 198/2008, LICOS Centre for Institutions and Economic Performance, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, Belgium.

Muendler, Marc-Andreas. 2004. "Trade, Technology, and Productivity: A Study of Brazilian Manufacturers 1986–1998." CESifo Working Paper 1148, Munich Society for the Promotion of Economic Research, Center for Economic Studies, Ludwig Maximilian University and Ifo Institute for Economic Research, Munich, Germany.

Pavcnik, Nina. 2002. "Trade Liberalization, Exit, and Productivity Improvements: Evidence from Chilean Plants." *Review of Economic Studies* 69 (1): 245–76. https://doi.org/10.1111/1467-937X.00205.

Pierola, Martha Denisse, Ana Margarida Fernandes, and Thomas Farole. 2018. "The Role of Imports for Exporter Performance in Peru." *World Economy* 41 (2): 550–72.

Rodríguez-Castelán, Carlos, Luis F. López-Calva, and Oscar Eduardo Barriga Cabanillas. 2020. "The Effects of Local Market Concentration and International Competition on Firm Productivity: Evidence from Mexico." Policy Research Working Paper 9210, World Bank, Washington, DC. http://hdl.handle.net/10986/33604.

Schmitz, Jr., James A. 2005. "What Determines Productivity? Lessons from the Dramatic Recovery of the U.S. and Canadian Iron Ore Industries Following Their Early 1980s Crisis." *Journal of Political Economy* 113 (3): 582–625. https://doi.org/10.1086/429279.

Schor, Adriana. 2004. "Heterogeneous Productivity Response to Tariff Reduction: Evidence from Brazilian Manufacturing Firms." *Journal of Development Economics* 75 (2): 373–96. https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:deveco:v:75:y:2004:i:2:p:373-396.

Shu, Pian, and Claudia Steinwender. 2019. "The Impact of Trade Liberalization on Firm Productivity and Innovation." *Innovation Policy and the Economy* 19 (1): 39–68.
Tello, Mario D., and Cristina J. Tello-Trillo. 2021. "Trade Liberalization, Input Tariffs, Output Tariffs, and Productivity: Evidence from Peru." World Bank, Washington, DC.
Van Biesebroeck, Johannes. 2005. "Firm Size Matters: Growth and Productivity Growth in African Manufacturing." *Economic Development and Cultural Change* 53 (3): 545–83. https://doi.org/10.1086/426407.
Verhoogen, Eric A. 2021. "Firm-Level Upgrading in Developing Countries." NBER Working Paper 29461, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

5

Hacer las cosas bien: Cómo lograr que la competencia funcione

Introducción

Los datos empíricos indican que las políticas de competencia pueden desempeñar un papel fundamental para impulsar el crecimiento de la productividad. También muestran que las empresas responden de manera diferente a la presión de la competencia, lo que sugiere que, para generar un incremento de la productividad global, es necesario contar con una política de competencia sólida que se complemente con otras políticas, entre ellas las referidas a la innovación.

En este capítulo se abordan cuestiones relacionadas con la implementación, en particular la complementariedad de las políticas y la capacidad de las instituciones encargadas de ponerlas en práctica, puesto que determinados cambios no generarán los efectos deseados si no se aplican otras reformas antes o simultáneamente (Loayza y Woolcock, 2020). Asimismo, se investigan los elementos básicos de la política de competencia y se ponen de relieve las áreas en las que los Gobiernos de la región podrían considerar introducir modificaciones. Se analizan además las interacciones y tensiones con otros ámbitos normativos, como la innovación y la política comercial internacional, sobre la base de las pruebas empíricas reunidas en los capítulos 1 a 4 de este informe y de otras experiencias regionales e internacionales. Se exploran también los factores que hacen que la competencia funcione, a través de un resumen de las políticas de competencia de América Latina y el Caribe. Para esto, en el presente capítulo se revisa y matiza el material presentado en los capítulos 1 a 4 y se agregan observaciones.

Un marco eficaz para la política de competencia

Un marco eficaz para la política de competencia se basa en tres pilares: 1) la aplicación de normas favorables a la competencia para facilitar la entrada de nuevas empresas y sus operaciones; 2) un principio de neutralidad competitiva que afecte directamente a los actores privados del mercado, pero también a los públicos, y 3) la aplicación efectiva de las leyes y regulaciones referidas a la competencia (Banco Mundial y OCDE, 2017).

La neutralidad competitiva establece que todas las empresas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, deben estar sujetas al mismo conjunto de reglas y que la propiedad o participación del Gobierno en el mercado, ya sea de hecho o de derecho, no confiere una ventaja competitiva indebida a ningún participante real o potencial.

Para mejorar el funcionamiento de los mercados, es necesario reformar las regulaciones y prácticas gubernamentales que, por accidente o por diseño, restringen la competencia o la eficacia de las políticas que la regulan. Si se busca propiciar la actividad empresarial y crear presión para que se innove, es vital coordinar las políticas entre las entidades públicas y privadas, de modo de generar un entorno empresarial verdaderamente competitivo y promover mercados abiertos y disputables.

En el cuadro 5.1 se recogen los elementos clave de un marco eficaz para la política de competencia respaldado por la legislación pertinente.

Las autoridades que regulan la competencia (los organismos nacionales responsables de hacer cumplir las leyes sobre competencia) y los organismos sectoriales que aplican las normas que alientan la competencia desempeñan un papel crucial en la promoción de mercados dinámicos. Un entorno competitivo saludable no solo requiere de leyes y regulaciones bien diseñadas y dirigidas a una economía o sectores individuales, sino también de una aplicación eficaz. La capacidad de las autoridades del área para investigar, perseguir y prevenir conductas anticompetitivas es un elemento fundamental (recuadro 5.1).

Si bien las observaciones empíricas respaldan mayormente las reformas de los pilares 1 y 3 del marco de competencia, en este capítulo se incluyen amplios debates referidos al pilar 2, basados en los capítulos 1 a 4 de este informe y en investigaciones sobre políticas realizadas por el Banco Mundial, incluidos los documentos elaborados para este informe, en consonancia con la Herramienta para la Evaluación de Políticas de Competencia y Mercados del Banco Mundial (cuadro 5.1)[1].

Cuadro 5.1 Elementos clave de un marco eficaz para la política de competencia

Fomentar la competencia en los mercados		
Pilar 1: Regulaciones e intervenciones gubernamentales favorables a la competencia: Apertura de los mercados y eliminación de la regulación sectorial anticompetitiva	*Pilar 2: Neutralidad competitiva y asistencia pública no distorsiva*	*Pilar 3: Aplicación eficaz de las leyes antimonopolio y de defensa de la competencia*
Reformar las políticas y regulaciones que refuerzan la posición dominante, como las restricciones a la cantidad de empresas, los monopolios legales, las prohibiciones a la inversión privada y la falta de regulaciones que permitan el acceso de todos los participantes a las instalaciones esenciales.	Controlar la asistencia que brinda el Gobierno para evitar favoritismos y minimizar las distorsiones de la competencia.	Abordar los acuerdos de cartelización que elevan los costos de los insumos clave y los productos finales y reducen el acceso a una mayor variedad de bienes.
Eliminar las intervenciones gubernamentales que fomentan resultados colusorios o elevan los costos que conlleva competir, como los controles de precios y otras variables de mercado que aumentan el riesgo empresarial.	Garantizar la neutralidad competitiva, incluso en relación con las empresas públicas.	Impedir las fusiones anticompetitivas.
Modificar las intervenciones gubernamentales que discriminan o perjudican la competencia basada en los méritos, como las que ofrecen condiciones más ventajosas a determinados actores o promueven niveles elevados de discrecionalidad.	Modificar las intervenciones gubernamentales que discriminan o perjudican la competencia basada en los méritos, como las que ofrecen condiciones más ventajosas a determinados actores o promueven niveles elevados de discrecionalidad.	Fortalecer el marco antimonopólico e institucional general para combatir las conductas anticompetitivas y el abuso de posición dominante.

Fuentes: Banco Mundial y OCDE (2017); adaptado a partir del trabajo de Kitzmuller y Licetti (2013).

Recuadro 5.1

Breve historia de las autoridades que regulan la competencia en América Latina y el Caribe

En muchos países, la promulgación de leyes de defensa de la competencia y la creación de los organismos pertinentes son procesos relativamente recientes. De hecho, en la región las leyes sobre competencia se aprobaron 23 años más tarde que en los países miembros de la OCDE, y las autoridades reguladoras de la competencia se crearon unos 19 años después que en dichos países.

De todos modos, se observan marcadas diferencias dentro de la región. Si bien en Argentina se adoptó una ley de competencia en 1923, seguida de las de Chile y Colombia a fines de la década de 1950 y la de Brasil en 1962, la mitad de los 16 países de la región incluidos en la base de datos CompStats de la OCDE no establecieron políticas de defensa de la competencia hasta este siglo[a]. La creación de los organismos que regulan la competencia siguió poco después de la aprobación de estas políticas (OCDE, 2022). Es probable que la escasa antigüedad de la mayoría de los regímenes de competencia de la región reduzca el nivel y la eficacia de la aplicación de las normas en esta área.

A partir de la experiencia, en los últimos 20 años muchos países han modificado significativamente sus leyes de competencia y sus regímenes de aplicación. Estos cambios abarcan, entre otras cosas, aspectos institucionales, como la concentración de todas las facultades de aplicación en una sola autoridad y el aumento de su autonomía. Además, han entrañado la introducción o la reforma del control de las fusiones o los regímenes de clemencia y el fortalecimiento de las facultades de investigación y sanción.

Pese a estos esfuerzos, en muchos países de la región la aplicación de las normas referidas a la competencia sigue siendo endeble. Esto puede deberse a que la autoridad de defensa de la competencia no cuenta con recursos suficientes y a las deficiencias de la legislación. Por ejemplo, casi un tercio de los países de la región incluidos en la base de datos de la OCDE aún carecen de un marco jurídico operativo que rija la competencia (Banco Mundial, 2021a).

Fuente: Basado en la encuesta de 2024 de la OCDE referida a las estadísticas sobre competencia (CompStats de la OCDE) (página web), OCDE, París, https://survey.oecd.org/index.php?r=survey/index&sid=371986&lang=en; OCDE (2022).

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 5.1

Breve historia de las autoridades que regulan la competencia en América Latina y el Caribe *(continuación)*

Nota: En la base de datos CompStats de la OCDE se compilan estadísticas generales sobre los organismos de defensa de la competencia, y se incluyen datos sobre el cumplimiento y los recursos, e información sobre iniciativas de promoción. Los datos se recopilan anualmente y en la actualidad abarcan el período 2015-21. La base de datos incluye información de 79 jurisdicciones, entre las que figuran 16 de América Latina: Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, y Uruguay. Portal sobre tendencias de la competencia de la OCDE, OCDE, París (https://www.oecd.org/fr/corruption/oecd-competition-trends.htm).

a. Encuesta de 2024 de la OCDE referida a las estadísticas sobre competencia (CompStats de la OCDE) (página web), OCDE, París, https://survey.oecd.org/index.php?r=survey/index&sid=371986&lang=en.

Reducir los obstáculos regulatorios, incrementar la disputabilidad

Como se analiza en los capítulos 1 a 4 de este informe, la competencia en los países de América Latina y el Caribe está considerablemente limitada por barreras a la entrada y a la expansión de las empresas y, en algunos sectores, por la concentración en las estructuras de mercado. Las barreras impiden que nuevas firmas ingresen en los mercados y que las ya establecidas reaccionen a la presión de la competencia, se adapten y prosperen. Estos obstáculos no solo son costosos, sino que también tienen consecuencias importantes para la productividad.

En el cuadro 5.2 se presentan las restricciones cualitativas identificadas en los datos sobre la regulación de los mercados de productos (según la Herramienta para la Evaluación de Políticas de Competencia y Mercados del Banco Mundial), clasificadas en función de sus efectos.

Por otro lado, las estructuras oligopólicas del mercado siguen ocupando un lugar destacado en algunos sectores. Por ejemplo, los datos de la última encuesta de empresas confirman la existencia de importantes estructuras monopólicas, duopólicas y oligopólicas en el sector manufacturero, un ámbito normalmente competitivo en el que no se justifica la presencia de un monopolio natural[2]. Las estructuras concentradas pueden surgir de forma natural independientemente del nivel de competencia, por ejemplo, en mercados pequeños o en un entorno de grandes economías de escala. También pueden ser el resultado de la falta de cumplimiento de las regulaciones sobre competencia, o de la aplicación de políticas gubernamentales que restringen el ingreso, facilitan la posición dominante o crean condiciones desiguales.

Cuadro 5.2 Ejemplos de regulaciones restrictivas en América Latina y el Caribe

Tipología general	Tipología específica	Ejemplos de restricciones específicas existentes identificadas a partir de los cuestionarios sobre la regulación de los mercados de productos (por ejemplo, países con restricciones relativamente elevadas o numerosas)
Normas que refuerzan una posición dominante o limitan la entrada	Derechos monopólicos y prohibición absoluta de la entrada	Las leyes u otras regulaciones restringen el número de empresas competidoras que pueden operar (por ejemplo, estableciendo un monopolio o duopolio legal, o un número limitado de operadores) en todos los sectores o en algunos, como los de electricidad, gas, telecomunicaciones, transporte ferroviario de carga y otros. (Brasil, Costa Rica, México y Perú).
		Hay bienes o servicios como la gasolina, el gas licuado de petróleo u otros no especificados que solo pueden venderse en establecimientos que operan bajo un monopolio legal local o nacional. (Argentina, Colombia y Costa Rica).
Normas que refuerzan una posición dominante o limitan la entrada	Prohibición relativa de la entrada y la expansión de actividades	Se requiere siempre autorización para establecer un punto de venta minorista de ropa y de alimentos y bebidas. (Costa Rica, México y Perú).
		Los títulos de las profesiones vinculadas a las empresas están protegidos por ley y tienen derechos exclusivos o exclusivos compartidos en ciertas tareas. (Todos los países de la región analizados).
		En el sector del agua, los derechos o autorizaciones para la extracción de aguas subterráneas y superficiales no pueden comercializarse, arrendarse ni transferirse, y no se reasignan periódicamente. (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Perú).
		Se establecen requisitos educativos, prácticas o exámenes obligatorios, o se exige la incorporación a una organización profesional para que una persona pueda ejercer legalmente una profesión vinculada con las empresas u obtenga un título profesional. (Todos los países de la región analizados).

El cuadro continúa en la próxima página

Cuadro 5.2 Ejemplos de regulaciones restrictivas en América Latina y el Caribe *(continuación)*

Tipología general	Tipología específica	Ejemplos de restricciones específicas existentes identificadas a partir de los cuestionarios sobre la regulación de los mercados de productos (por ejemplo, países con restricciones relativamente elevadas o numerosas)
	Derechos de los actores establecidos protegidos por una decisión que regula la entrada en el mercado	El marco regulatorio de las adquisiciones gubernamentales exige o permite que un porcentaje de los contratos se reserve a empresas nacionales en las licitaciones públicas para el suministro de bienes y servicios en todos o la mayoría de los sectores. (Argentina, Colombia y México).
	Requisitos de registro (licencias y permisos)	Un emprendedor que desea poner en marcha una sociedad de responsabilidad limitada, una empresa personal sin empleados o con hasta nueve empleados debe completar muchos o varios pasos (registros, licencias, notificaciones y otros) para poder operar, y es posible que deba ponerse en contacto con numerosos organismos públicos y privados. (Argentina, Brasil y Costa Rica).
		El Gobierno no publica en Internet la lista de las leyes primarias ni de las regulaciones secundarias que se redactarán, modificarán, reformarán o derogarán en los próximos seis meses o más. (Todos los países de la región analizados).
		No hay puntos de contacto únicos (ventanillas únicas) para obtener información sobre todas las notificaciones, permisos y licencias que se requieren para abrir un negocio (salvo para las notificaciones y licencias específicas de un sector, incluidas las ambientales). (Brasil, Colombia, Costa Rica y Perú).
Normas que refuerzan una posición dominante o limitan la entrada	Impedimentos para cambiar de proveedor	No es obligatoria la portabilidad del número fijo. (Argentina).
		Las compañías de gas no están obligadas a incluir información clara sobre el consumo anual de los clientes ni sobre las tarifas minoristas en las facturas que envían a los hogares y a los pequeños clientes comerciales. (México).

El cuadro continúa en la próxima página

Cuadro 5.2 Ejemplos de regulaciones restrictivas en América Latina y el Caribe *(continuación)*

Tipología general	Tipología específica	Ejemplos de restricciones específicas existentes identificadas a partir de los cuestionarios sobre la regulación de los mercados de productos (por ejemplo, países con restricciones relativamente elevadas o numerosas)
Normas que propician la colusión o aumentan los costos que conlleva competir en el mercado	Normas que reducen la capacidad de las empresas para elegir sus variables estratégicas	No existen mecanismos a través de los cuales el público pueda hacer recomendaciones para la reforma de leyes y regulaciones vigentes específicas ni para proporcionar comentarios sobre dichas normas o impugnarlas. (Brasil, Chile, Colombia y Perú).
	Restricciones sobre tipos de productos y servicios/formato y ubicación	Los transportistas aéreos que ofrecen servicios dentro del país no pueden elegir libremente variables clave, como las rutas en las que desean operar, la frecuencia de vuelos que quieren ofrecer en cada ruta, o el tamaño o la capacidad de las aeronaves en esas rutas (sujeto a restricciones técnicas). Estas empresas necesitan la aprobación de un organismo público. (Argentina y Perú).
		Se prohíben todas o algunas formas de publicidad y comercialización para ciertas profesiones (por ejemplo, abogados, notarios, contadores y agentes inmobiliarios). (Argentina, Brasil, Colombia y Costa Rica).
		En la venta minorista de medicamentos con receta y sin receta, existen regulaciones que limitan dónde puede estar ubicada una farmacia, quién puede ser el propietario (solo se permiten farmacéuticos), la cantidad de farmacias que puede tener un mismo propietario (un máximo de tres) y el horario de apertura y cierre. (Argentina).
	Control de precios	Rigen controles para los precios minoristas de productos básicos (por ejemplo, leche, pan y maíz), gasolina y gas licuado de petróleo. Puede haber restricciones de precios (los derechos y tarifas están regulados) en el mercado de profesiones vinculadas con las empresas, como las de abogados, notarios, contadores, ingenieros civiles, arquitectos y agentes inmobiliarios. (Todos los países de la región analizados).

El cuadro continúa en la próxima página

Cuadro 5.2 Ejemplos de regulaciones restrictivas en América Latina y el Caribe *(continuación)*

Tipología general	Tipología específica	Ejemplos de restricciones específicas existentes identificadas a partir de los cuestionarios sobre la regulación de los mercados de productos (por ejemplo, países con restricciones relativamente elevadas o numerosas)
Normas que discriminan y protegen los intereses creados	Aplicación discriminatoria de normas y estándares	Todas las compañías extranjeras que prestan servicios de transporte internacional de larga distancia por autobús (o algunas de ellas) tienen prohibido ofrecer servicios de cabotaje. (Todos los países de la región analizados).
	Aplicación discrecional de las normas	Los aeropuertos no deben someterse a ninguna forma de supervisión regulatoria previa o posterior de un organismo público independiente en la que se examine el nivel de sus tasas o sus ingresos. (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y México).
		Las conferencias marítimas en el sector del transporte de carga por agua están completamente exentas de la aplicación de las normas antimonopolio. (Chile y México).
		En lo que respecta a los servicios de agua, cuando en una jurisdicción hay más de cinco proveedores locales (públicos o privados) (por lo general, monopolios en diferentes ubicaciones geográficas), ningún organismo o ente regulador independiente recopila datos comparables sobre la eficiencia y el nivel de desempeño de cada empresa (por ejemplo, tarifas, calidad del agua y seguridad del suministro). (Argentina y México).
		Cuando elaboran la regulación, los entes pertinentes no están obligados a identificar y evaluar los impactos de la opción regulatoria preferida, ni de la opción de referencia (la de “no hacer nada”), ni de las opciones alternativas. (Argentina, Costa Rica y Perú).
		Los entes reguladores no están obligados formalmente a considerar los comentarios recibidos en las consultas con las partes interesadas cuando elaboran la versión final de la ley primaria o la regulación secundaria. (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú).

El cuadro continúa en la próxima página

Cuadro 5.2 Ejemplos de regulaciones restrictivas en América Latina y el Caribe *(continuación)*

Tipología general	Tipología específica	Ejemplos de restricciones específicas existentes identificadas a partir de los cuestionarios sobre la regulación de los mercados de productos (por ejemplo, países con restricciones relativamente elevadas o numerosas)
Normas que discriminan y protegen los intereses creados	Falta de neutralidad competitiva en relación con las entidades gubernamentales	En algunos sectores, las empresas públicas reciben tratamientos favorables a los que no tienen acceso las empresas privadas. (Argentina, Colombia y Costa Rica).
		Los Gobiernos nacionales, estatales o provinciales tienen participaciones en el capital de la empresa más importante de los sectores de electricidad, gas, transporte ferroviario y aéreo (operaciones de pasajeros de cabotaje, operaciones aeroportuarias). (Argentina, Brasil y Costa Rica).
		En ninguno de los sectores el organismo público que ejerce los derechos de propiedad de la empresa estatal es diferente del organismo público que regula el sector en el que opera dicha empresa. (Argentina y Brasil).
	Ayudas e incentivos estatales que distorsionan las condiciones de competencia equitativas	Las empresas públicas tienen acceso a un financiamiento que no está disponible para las empresas privadas en todos los sectores o en algunos de ellos. (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y México).

Fuentes: Miralles, Dauda y Zipitria (2021); *Markets and Competition Policy* (Mercados y política de competencia) (panel de información), Banco Mundial, Washington, DC, https://www.worldbank.org/en/topic/competition-policy. Elaborado por la unidad global de Mercados y Tecnología del equipo de Finanzas, Competitividad e Inversión tras aplicar a los cuestionarios de la OCDE y de la OCDE y el Grupo Banco Mundial referidos a la regulación de los mercados de productos la clasificación de reglas basada en los efectos, incluida en la Herramienta para la Evaluación de Políticas de Competencia y Mercados del Banco Mundial.

Nota: OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Las políticas mal diseñadas pueden dañar la competencia y retrasar la adopción de tecnología. Hay evidencias que indican que la eliminación de tales barreras relacionadas con la acción gubernamental puede estimular el crecimiento de la productividad (como se analiza en el capítulo 2 de este informe). Del mismo modo, si se mejora el diseño de la política de competencia y se fortalece la capacidad de las autoridades que deben velar por su aplicación, también se puede impulsar el aumento de la productividad.

La reforma de las políticas representa un medio eficaz para reducir los obstáculos tanto a la destrucción creativa (rotación en el mercado) como al crecimiento de las empresas. La destrucción creativa, fundamental para elevar la productividad en la región, permite el ingreso de empresas productivas y la salida de las menos productivas, con lo que se liberan recursos que pueden ser utilizados por las compañías más productivas. Las empresas establecidas que perciben la entrada de nuevos actores y el aumento de la competencia resultante como una amenaza pueden verse inducidas a incrementar su productividad a través de la innovación, la adopción de tecnología o una mejor gestión.

Eliminar las normas que restringen el ingreso y refuerzan las posiciones dominantes

En ocasiones, los Gobiernos restringen la competencia en los mercados imponiendo normas que limitan explícitamente la entrada, como la cesión de derechos monopólicos y las prohibiciones absolutas a la entrada; las prohibiciones relativas a la entrada y la expansión; la protección de los derechos de los actores ya establecidos a través de decisiones que afectan el ingreso, licencias restrictivas y permisos, y los impedimentos para cambiar de proveedor. En los sectores de redes, el nivel de limitaciones varía según el país. El sector energético parece ser el más restringido en toda la región. En el transporte (por ejemplo, por agua y por carretera), hay limitaciones a la entrada y al crecimiento, como las limitaciones a la capacidad, los requisitos referidos al uso del pabellón nacional y las prohibiciones al transporte de cabotaje[3].

Es prioritario reducir o eliminar las restricciones explícitas a la entrada en el mercado, especialmente en las industrias de redes, como las TIC. Entre las recomendaciones para facilitar el ingreso a estos sectores en los países de la región figuran la flexibilización de las regulaciones que 1) impiden el acceso de terceros al subsector del gas y su participación en él; 2) controlan el ingreso al sector del transporte, especialmente de extranjeros, y 3) limitan los precios.

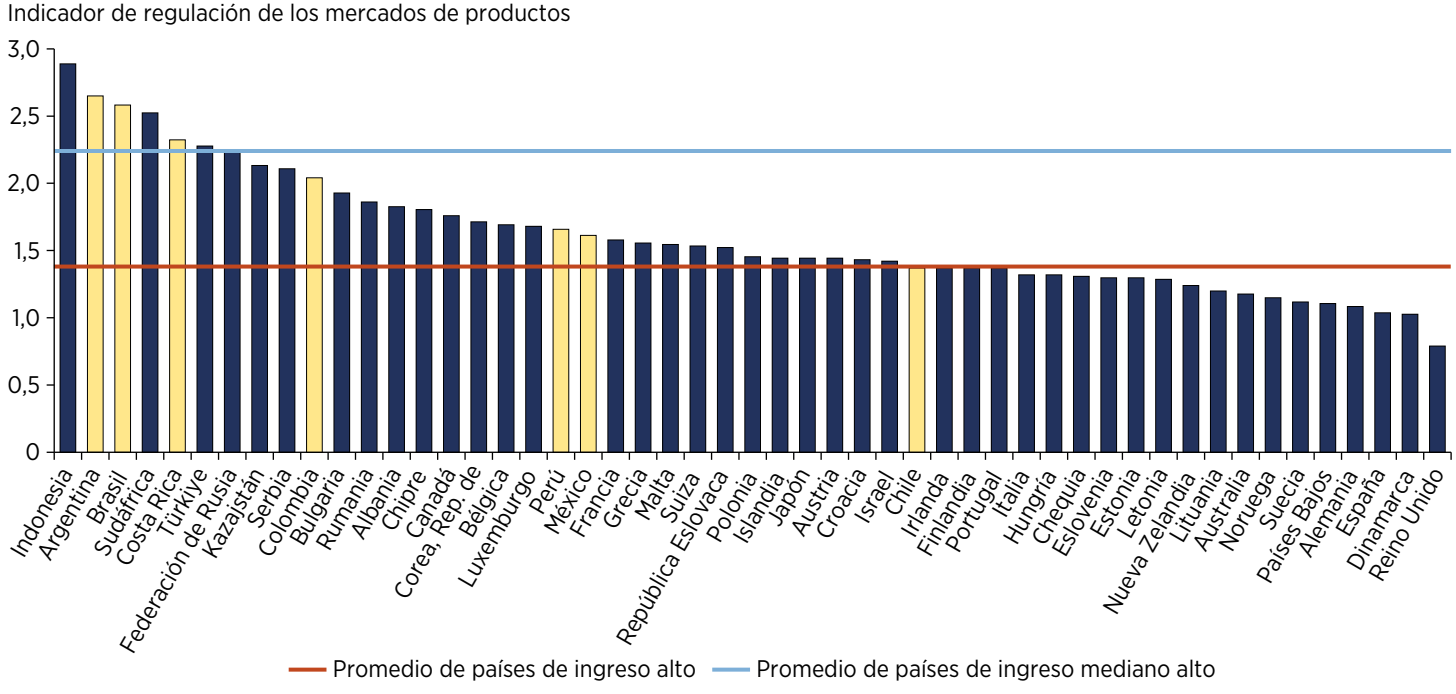
La reforma de los requisitos de ingreso y la reducción de los costos administrativos constituirían un avance positivo para promover la incorporación de nuevas empresas. En varios países, las cargas administrativas que soportan las empresas emergentes de responsabilidad limitada son significativas, principalmente debido a los complejos requisitos que se exigen para obtener licencias y permisos (gráfico 5.1). Las revisiones periódicas de las regulaciones dirigidas a evaluar su necesidad, proporcionalidad y transparencia pueden constituir una herramienta eficaz para corregir las distorsiones que estas generan o eliminar las normas innecesarias que aumentan la carga administrativa (recuadro 5.2).

Las oficinas de ventanilla única son un medio efectivo para facilitar el ingreso en el mercado. Permiten brindar numerosos servicios administrativos en un solo lugar, lo que ahorra a los propietarios de empresas un tiempo y esfuerzo considerables. Por lo general, los emprendedores de la región deben visitar varios organismos para poner en marcha un negocio. Solo Chile y México han establecido ventanillas únicas donde se otorgan las autorizaciones y los permisos pertinentes[4]. Colombia cuenta con una oficina, pero solo proporciona información sobre los requisitos. Por otro lado, si se simplifican las normas para aplicar el principio de que "silencio equivale a acuerdo", se puede agilizar el ingreso y fomentar la eficiencia administrativa. Estos mecanismos solo existen en Costa Rica y México. La adopción más generalizada de una norma de este tipo aumentaría la disputabilidad, pues reduciría la incertidumbre y las demoras en la expedición de las licencias y los permisos necesarios para entrar en el mercado.

Eliminar las regulaciones que elevan innecesariamente el costo de la competencia

Los Gobiernos de la región aplican diversos tipos de controles de precios que pueden tener importantes consecuencias y restringir la competencia. Por lo tanto, es fundamental evaluar el impacto de estos controles en los mercados minoristas y las posibilidades de introducir o reformar los mecanismos de fijación de precios en sectores caracterizados por la presencia de empresas dominantes o monopólicas. Los controles innecesarios de los precios de ciertos productos, junto con la ausencia de mecanismos de fijación de precios en los sectores regulados, pueden distorsionar los incentivos de los operadores del mercado y afectar su capacidad para competir y ofrecer mejores bienes y servicios.

Gráfico 5.1 En varios países de América Latina y el Caribe, las regulaciones restringen considerablemente la competencia



Fuente: Miralles-Murciego (2021), a partir de información de la base de datos de la OCDE y de la base de datos de la OCDE y el Grupo Banco Mundial sobre regulación de los mercados de productos, 2018-20.

Nota: Las barras amarillas indican los países de América Latina y el Caribe. OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Recuadro 5.2

Puede ser crucial realizar una evaluación previa de las regulaciones

En una evaluación centrada en las telecomunicaciones y la industria farmacéutica de Perú, Coronado y otros (2021) analizan las regulaciones aprobadas por el Congreso en el período 2015-21 referidas a los mandatos de los organismos nacionales y los Gobiernos locales. Su metodología es similar a una evaluación previa del impacto regulatorio —un pronóstico de los efectos probables—; se basa en las opiniones suministradas por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) de Perú y otros entes reguladores especializados, y tiene en cuenta los criterios de las Herramientas para la Evaluación de la Competencia de la OCDE[a].

Coronado y otros (2021) utilizan esta metodología porque consideran que los organismos reguladores y de competencia especializados de Perú han adoptado un enfoque técnico sólido para la formulación de políticas y que, por lo tanto, es probable que las opiniones de estas entidades reflejen un pronóstico creíble de los efectos futuros de la regulación. Los autores señalan que la mayoría de las regulaciones que examinaron introdujeron barreras a la entrada o la expansión a través de los requisitos asociados, como licencias y permisos (46 %), o de las decisiones estratégicas que adoptaron en consecuencia las empresas sobre cuestiones conexas, como los precios, la publicidad y los estándares de calidad, lo que redujo la capacidad de tales empresas para competir (47 %).

También tuvieron en cuenta los reclamos presentados por actores del sector privado ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas entre 2015 y 2021, en los que se alegaba que las regulaciones equivalían a barreras burocráticas. Por lo general, los reclamos se centraban en los sectores de transporte, manufacturas y telecomunicaciones. En el transporte, la mayoría de las barreras derivaba de los requisitos de los permisos para operar servicios de pasajeros entre departamentos y provincias. En telecomunicaciones, las barreras tendían a restringir la instalación de antenas de telefonía móvil o redes de fibra óptica.

Dado que casi la mitad de las regulaciones analizadas crearon barreras a la competencia, estos resultados confirman el valor de las evaluaciones previas y posteriores de los impactos de las regulaciones en la competencia, no solo de las que se originan en el Indecopi, sino también de las que establecen otras áreas del Gobierno.

Fuente: Coronado y otros (2021).

a. Herramientas para la Evaluación de la Competencia (panel de información), OCDE, París, https://www.oecd.org/daf/competition/assessment-toolkit.htm.

Un subindicador referido a la participación del Gobierno en las operaciones comerciales refleja los controles de precios y otros factores, como las regulaciones de control, que pueden limitar la competencia. En la región, Argentina y Brasil muestran los valores más bajos en este indicador, seguidos de Costa Rica y México.

Reformar las intervenciones gubernamentales sesgadas que perjudican la competencia

La integración vertical es cada vez más frecuente en el área de la logística, lo que genera preocupación por el daño a la competencia en el mercado. Empresarios de otros sectores que dependen de las redes han expresado su inquietud por el aumento de la incidencia de prácticas desleales en la logística[5]. Muchas de las preocupaciones se centran en la desigualdad en el acceso a los centros de transporte, y se reclama la distribución equitativa y el cumplimiento de los tiempos de carga y descarga en los cronogramas que rigen el acceso de los camiones a los puertos. También inquieta el hecho de que las empresas integradas verticalmente estén utilizando segmentos rentables del mercado para subsidiar otras áreas improductivas. En la producción y el suministro de gas, la entrada puede verse restringida por la escasa separación entre la transmisión y la distribución, por un lado, y los mercados de las actividades de exploración y producción (*upstream*) y de procesamiento y distribución (*downstream*), por el otro.

Establecer condiciones equitativas para impulsar la entrada en el mercado y la expansión

Las empresas estatales no tienen tanta importancia en América Latina y el Caribe como en otras regiones de ingreso mediano. Sin embargo, su tamaño y relevancia siguen siendo significativos, lo que plantea un problema porque operan en mercados en los que el sector privado también está activo. Por ejemplo, el sector privado incluye industrias de redes, actores en mercados que no son de infraestructura y participantes en subsectores como los de la construcción y reparación naval y la fabricación de aeronaves y vehículos espaciales[6]. En comparación con los países de la OCDE, la gestión institucional de las empresas públicas y las adquisiciones públicas (dos elementos clave para implementar un marco eficaz de neutralidad competitiva) es relativamente deficiente.

Controlar la asistencia gubernamental

Son varias las reformas que ayudarían a igualar las condiciones entre los actores públicos y privados, así como entre los operadores nacionales y extranjeros, e impulsar por lo tanto la entrada en el mercado y la expansión.

Los Gobiernos de la región se beneficiarían si adoptaran medidas para reducir al mínimo las distorsiones de la competencia derivadas de sus iniciativas de apoyo. Este apoyo puede estar justificado cuando se busca abordar deficiencias del mercado o contrarrestar los efectos negativos de las crisis, como la pandemia de COVID-19, pero debe diseñarse de manera transparente y como medida temporal para abordar las perturbaciones a corto plazo. Varios Gobiernos establecieron paquetes de apoyo para gestionar los riesgos sanitarios y otras consecuencias perjudiciales de la pandemia. Sin embargo, carecían de mecanismos para controlar y evaluar los efectos de estas políticas sobre la competencia. Es esencial la transparencia en la concesión y el seguimiento del apoyo (lo que comprende el uso que le dan los beneficiarios) a fin de garantizar la neutralidad competitiva, evitar el favoritismo y minimizar las distorsiones en la competencia.

Garantizar la neutralidad competitiva

La adopción de estructuras que respalden la neutralidad competitiva facilita la igualdad de condiciones entre los operadores públicos y privados, así como entre los actores nacionales y extranjeros. Como ejemplos de las medidas vinculadas a la gestión institucional de las empresas estatales que contribuirían a alcanzar este objetivo se pueden mencionar las siguientes: 1) limitar la propagación de empresas públicas no constituidas y someter las existentes al derecho privado, 2) separar las actividades comerciales y no comerciales de estas empresas y los costos e ingresos de ambos tipos de actividades, 3) reducir los privilegios regulatorios y las exenciones que benefician a las empresas públicas, y 4) inhibir la capacidad de estas empresas para obtener financiamiento en mejores condiciones que los competidores del sector privado.

Los principios de la competencia deberían incorporarse en las adquisiciones públicas, que en algunos países de la región representan hasta el 20 % del producto interno bruto, un porcentaje considerablemente superior al de los países de la OCDE (del 13 % en promedio en 2015). Es fundamental que las políticas y los procedimientos de adquisición sean transparentes y no discriminatorios, de modo de establecer una competencia equitativa y facilitar el ingreso al mercado de empresas valiosas para la adjudicación de contratos públicos. Se debe prestar atención al acceso de las empresas estatales a las licitaciones públicas y al trato que reciben durante el proceso de adquisición. Una mayor utilización de las asociaciones público-privadas podría reducir las distorsiones en el proceso.

Para fomentar la neutralidad competitiva en las adquisiciones públicas, los Gobiernos de la región deben tener en cuenta tres principios. En primer lugar, se deben dar a conocer los precios de referencia en las licitaciones públicas. Si bien la mayoría de los países de América Latina y el Caribe permiten la divulgación de estos precios, algunos la restringen, como Argentina en los contratos de bienes y servicios, México en los contratos de obras públicas y Costa Rica en ambos. En segundo lugar, los requisitos de participación y el tiempo asignado para presentar ofertas deben ser proporcionales al tamaño o al valor de las licitaciones. Solo los Gobiernos de Chile, Colombia y Perú siguen este principio en la actualidad. El Gobierno de Argentina tiene en cuenta la complejidad de la licitación al establecer los plazos, pero solo en los contratos de obras públicas. En tercer lugar, debe fomentarse el uso de las adquisiciones electrónicas para facilitar la entrada y la presentación de ofertas. En Brasil, por ejemplo, no se exige que los documentos de licitación se publiquen en Internet ni que las ofertas se presenten electrónicamente.

Los Gobiernos de la región deberían dedicar más esfuerzos a promover la competencia en las adquisiciones. En Argentina y México se practica una discriminación explícita a favor de las empresas locales en las licitaciones públicas de todos los sectores, y en Colombia solo en algunos sectores. En Chile, las firmas extranjeras están obligadas a participar en empresas conjuntas con compañías nacionales para celebrar contratos. En México, las licitaciones de bienes y servicios y de obras públicas deben tener contenido nacional.

Fortalecer la implementación y el cumplimiento

Es fundamental fortalecer la política de competencia para hacer realidad el desarrollo al que aspiran los países de la región. Sin embargo, las políticas destinadas a fomentar la competencia y desmantelar los carteles, si existen, no se aplican adecuadamente. Los avances en esta área se vieron gravemente obstaculizados durante la pandemia. A medida que la región se recupere, es importante reanudar la consolidación de las reformas que promueven la competencia y la aplicación de las leyes pertinentes.

Herramientas para hacer frente a los acuerdos de cartelización

Los carteles imponen precios más altos a los consumidores, limitan la entrada de nuevos participantes y reducen las oportunidades de crecimiento de los competidores ajenos a ellos. Fijan precios superiores a los del mercado,

restringen la producción y se reparten los mercados entre sus miembros. En las últimas cuatro décadas, se han identificado y desmantelado más de 300 carteles en los mercados de bienes y servicios clave de la región[7]. Esto representa un avance, pero la mayoría de los carteles no se detectan: se estima que su actividad en la economía es al menos 10 veces mayor que el nivel observado. Tras la crisis de la COVID-19, la consolidación de empresas y la intervención del Estado pueden haber aumentado drásticamente el riesgo de expansión de este comportamiento anticompetitivo en más mercados.

Para hacer frente a este peligro, las autoridades que regulan la competencia necesitan contar con personal adecuado, pero también deben aplicar de forma efectiva advertencias y sanciones. El riesgo de ser descubierto debe ser lo suficientemente alto como para disuadir a las empresas de incurrir en estas prácticas. Además, cuando se descubre un caso, la autoridad que regula la competencia y el poder judicial deben tener la facultad y la capacidad para investigar y sancionar la conducta.

Detección de comportamientos anticompetitivos

El carácter reservado de los carteles supone un desafío para las autoridades que tratan de detectarlos. Por lo tanto, muchas investigaciones son reactivas en el sentido de que son el resultado de reclamos de competidores o consumidores, o de empresas que admiten haber cometido un delito en una solicitud de amnistía o clemencia. En algunas ocasiones, las autoridades han sido más proactivas y han abierto investigaciones de oficio para detectar casos de abuso de posición dominante o identificar a las empresas que han formado un cartel.

El motivo por el que se pone en marcha un caso puede influir en la relación entre competencia y productividad. En Uruguay, los casos iniciados de oficio por el organismo de defensa de la competencia tienen más probabilidades de aumentar la productividad que los originados a partir de un reclamo de una empresa, que suele ser competidora de la firma denunciada (Sampi, Urrutia Arrieta y Vostroknutova, 2024).

Programas de clemencia

Los programas de clemencia tienen el propósito de romper el código de silencio entre los conspiradores que integran los carteles. Tras la innovadora introducción de un programa de clemencia en Estados Unidos en 1978, muchos países sumaron incentivos similares a sus herramientas de detección. El objetivo es inducir a los miembros de los carteles a que denuncien su propia conducta y

cooperen con una investigación proporcionando pruebas sobre reuniones, comunicaciones y acuerdos clandestinos (OCDE, 2019). Los incentivos suelen incluir una posible reducción de las multas o sentencias, órdenes correctivas menos restrictivas e incluso inmunidad frente al enjuiciamiento.

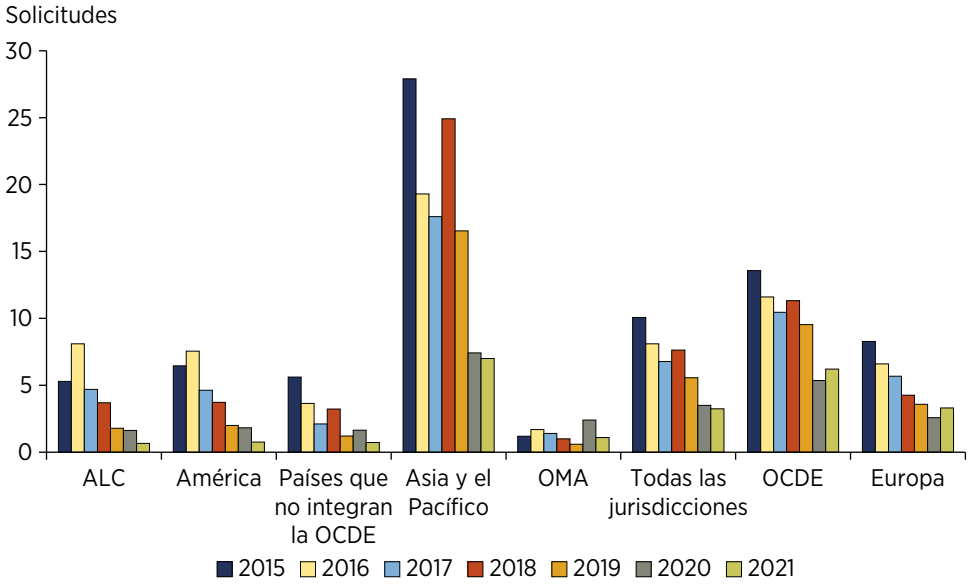
En los últimos 20 años, aproximadamente, el número de programas de clemencia ha aumentado con rapidez[8]. Antes del año 2000, menos de 10 jurisdicciones de todo el mundo habían adoptado este tipo de programas; para 2010, el número había aumentado a más de 60 y, para 2017, a 89 (Araujo y Meester, 2023, a partir de datos de la OCDE).

La experiencia muestra que estos programas son eficaces y permiten descubrir conspiraciones que, de otro modo, no se detectarían. En Estados Unidos, tras las modificaciones efectuadas en el programa de clemencia en 1993 para aclarar y ampliar el alcance de la amnistía, el número de solicitudes aumentó a más de 20 por año, y estas presentaciones dieron lugar a varias condenas y a multas por un total que supera el USD 1 millón (Araujo y Meester, 2023). Los Gobiernos de los países miembros de la OCDE que han establecido programas de clemencia cuentan con una nueva capacidad para detectar y sancionar a los carteles (Araujo y Meester, 2023, a partir de datos de la OCDE).

Los Gobiernos de América Latina y el Caribe recurren en menor medida a este tipo de esquemas que los de Europa, Asia y el Pacífico y los países de la OCDE (gráfico 5.2). Las cifras son bajas en América Latina y el Caribe en parte porque son pocos los programas de clemencia que se utilizan activamente, aunque se han establecido muchos. Solo seis países recibieron al menos una solicitud de clemencia entre 2015 y 2021, y solo tres tuvieron al menos una por año. Otra explicación es que en la región estos programas son relativamente recientes. A menudo, pasa una década hasta que un programa nuevo recibe su primera solicitud (Araujo y Meester, 2023).

A nivel mundial, si bien los programas de clemencia se han vuelto más populares, el número promedio de solicitudes ha ido en disminución (gráfico 5.2). En los trabajos referidos a este tema se ofrecen varias explicaciones posibles, entre ellas la falta de certeza sobre la definición correcta de cartel, la considerable carga administrativa que conlleva para la empresa que busca participar en estos programas, la duración a menudo prolongada de las investigaciones y el riesgo de que otras partes utilicen la admisión de participación en un cartel para solicitar en los tribunales una compensación por daños y perjuicios (Araujo y Meester, 2023).

Gráfico 5.2 Los países de América Latina y el Caribe recurren en menor medida a los programas de clemencia en comparación con otros



Fuente: Araujo y Meester (2023), a partir del portal sobre competencia de la OCDE, OCDE, París, https://www.oecd.org/competition/.

Nota: El gráfico muestra las solicitudes de clemencia por organismo en regiones y grupos de países seleccionados durante el período 2015-21. El nombre de las regiones es el que se utiliza en la fuente de datos original. ALC = América Latina y el Caribe; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; OMA = Oriente Medio y África.

Las autoridades que regulan la competencia en la región deberían recurrir con mayor frecuencia a los programas de clemencia, para lo cual deberían establecer nuevos incentivos y garantizar que quienes soliciten ingresar en estos esquemas estén adecuadamente protegidos. Esto podría lograrse extendiendo el beneficio de clemencia a las personas o entidades subsiguientes que cooperan, pero en una escala decreciente, y, cuando se trate de los primeros solicitantes, fijando umbrales relativamente bajos para las evidencias que deben presentar. También deben permitirse las solicitudes verbales, acompañadas de medidas especiales para garantizar la confidencialidad.

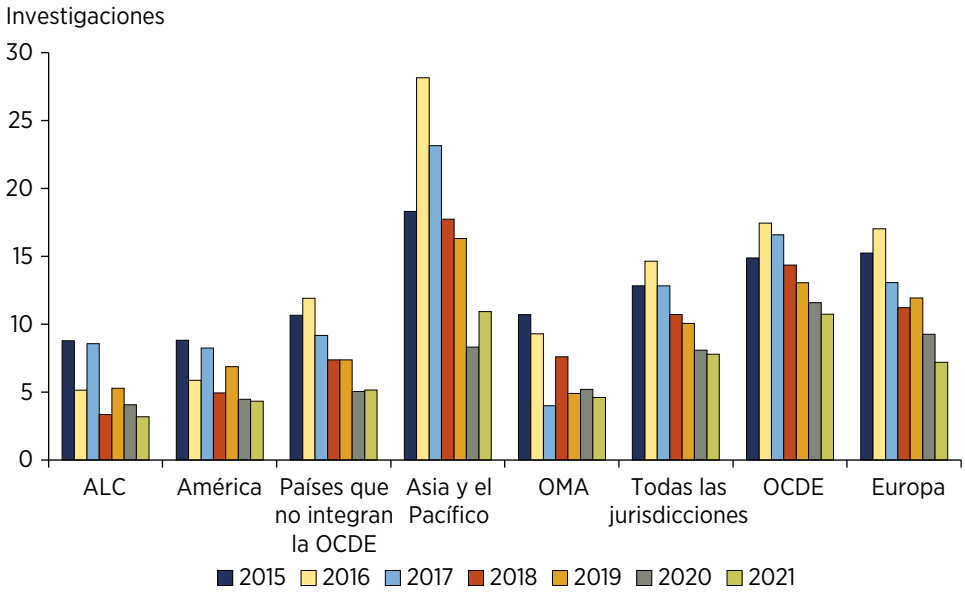
Investigaciones proactivas de oficio

Además de hacer el seguimiento de los reclamos y las solicitudes de clemencia, la mayoría de las autoridades que regulan la competencia trabajan de forma proactiva para identificar los sectores o mercados que son especialmente propensos a la actividad de los carteles. En concreto, pueden investigar a empresas específicas sospechosas de participar en un cartel. Estas investigaciones de oficio se basan en la recopilación de datos. Dado que las

investigaciones preliminares que conducen a casos de oficio son costosas y requieren una capacidad técnica considerable, las autoridades de la región que regulan la competencia necesitan más recursos para llevar a cabo estas indagaciones cruciales de manera adecuada.

El desempeño de América Latina y el Caribe es significativamente inferior al de otras regiones en cuanto al número promedio de investigaciones de oficio iniciadas contra carteles, por organismo y por año (OCDE, 2024) (gráfico 5.3). Si bien este número podría implicar que el sector industrial de la región es más pequeño, las evidencias sugieren que muchos carteles pasan inadvertidos. El escaso número de investigaciones de oficio reduce el atractivo de las solicitudes de clemencia. Y no disuade a las empresas de recurrir a conductas anticompetitivas. Las autoridades de defensa de la competencia tienen poca capacidad, pero están obligadas a hacer el seguimiento de los reclamos del sector privado y, a menudo, les dan prioridad por encima de las investigaciones

Gráfico 5.3 Los organismos de defensa de la competencia de la región inician de oficio menos investigaciones sobre carteles que los de otras regiones



Fuente: Araujo y Meester (2023), a partir del portal sobre competencia de la OCDE, OCDE, París, https://www.oecd.org/competition/.

Nota: El gráfico muestra las investigaciones sobre carteles llevadas adelante de oficio por cada autoridad de defensa de la competencia de grupos de países seleccionados en el período 2015-21. Sobre la base de las 79 jurisdicciones que aportaron datos en 2023. El nombre de las regiones es el que se utiliza en la fuente de datos original. ALC = América Latina y el Caribe; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; OMA = Oriente Medio y África.

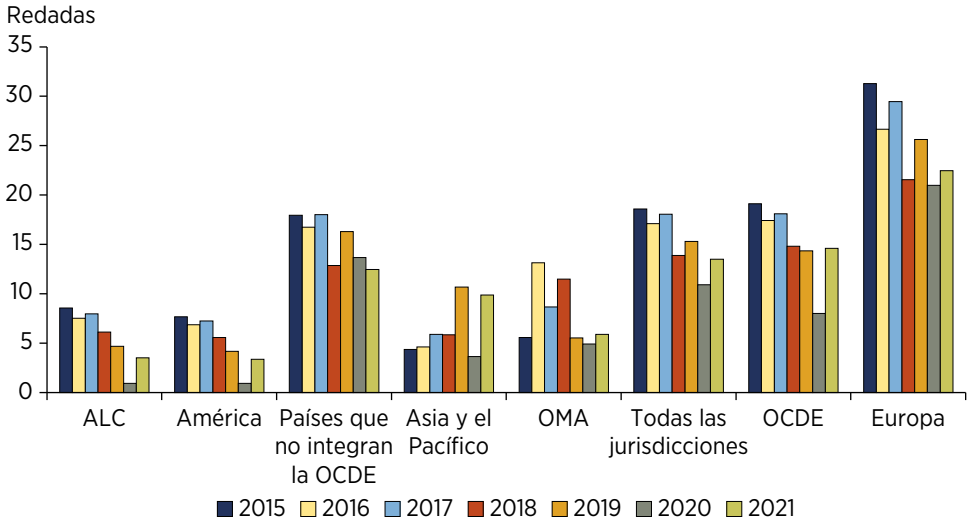
de oficio, lo que demuestra que hay margen para mejorar. Dado que las investigaciones de oficio logran elevar la productividad con mayor eficacia, es necesario reordenar las prioridades para el uso de los recursos limitados.

Inspecciones sin previo aviso

Después de los programas de clemencia, la herramienta más eficaz para obtener pruebas directas y circunstanciales sobre las empresas que forman carteles o adoptan otras conductas anticompetitivas son las inspecciones sin previo aviso, incluidas las redadas sorpresivas (OCDE, 2018, 2020). En promedio, entre el 85 % y el 90 % de las inspecciones no anunciadas se llevan adelante para detectar carteles, y el resto son investigaciones por abuso de posición dominante.

De todas las regiones del mundo, las autoridades que regulan la competencia de América Latina y el Caribe son las que realizan menos redadas sorpresivas y otras inspecciones sin previo aviso (gráfico 5.4). Además, el número de tales inspecciones parece ir en disminución. Uno de los motivos es que solo las autoridades de Brasil, Chile, Colombia, México y Perú tienen facultades legales suficientes.

Gráfico 5.4 Las autoridades de defensa de la competencia de América Latina y el Caribe son las que llevan adelante menos redadas sorpresivas



Fuente: Araujo y Meester (2023), a partir del portal sobre competencia de la OCDE, OCDE, París, https://www.oecd.org/competition/.

Nota: El gráfico muestra el número de redadas sorpresivas, ajustado según el tamaño económico de las jurisdicciones. El tamaño económico se ajusta calculando el número de redadas sorpresivas por cada EUR 1 billón de producto interno bruto. El nombre de las regiones es el que se utiliza en la fuente de datos original. ALC = América Latina y el Caribe; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; OMA = Oriente Medio y África

Otro desafío radica en la falta de conocimiento técnico del personal del organismo de defensa de la competencia para realizar análisis forenses digitales o aplicar otras herramientas informáticas[9]. No obstante, el desarrollo y el uso de determinadas herramientas de investigación deben ser proporcionales a los recursos y la capacidad del organismo y a la sofisticación de las actividades de los carteles en el país. El uso de herramientas de investigación es costoso. Si no se han establecido normas adecuadas para garantizar la equidad y confidencialidad de los procedimientos, la aplicación de nuevas herramientas puede debilitar el clima para los negocios y la inversión.

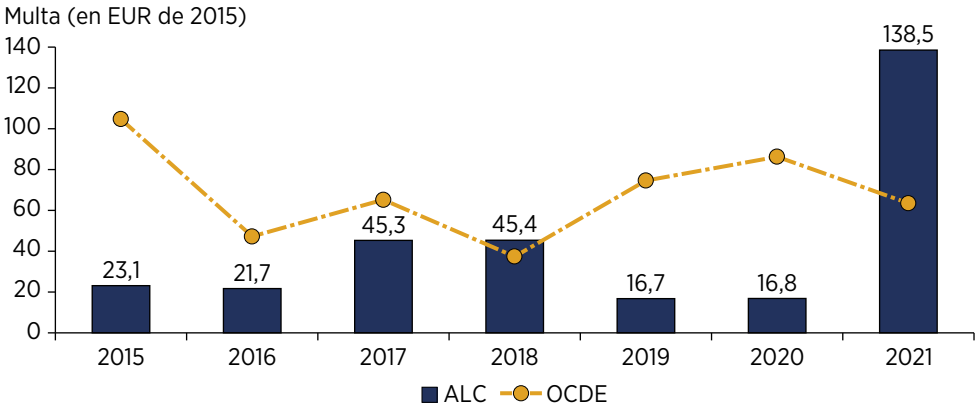
Sanciones

El riesgo de tener que pagar fuertes multas es un factor disuasivo para las empresas que se ven tentadas a recurrir a conductas anticompetitivas. Una empresa decidirá incurrir en estos comportamientos solo si las ganancias esperadas son mayores que los costos previstos, incluidas las multas.

Las sanciones monetarias son considerablemente más bajas en la región que en las jurisdicciones de la OCDE (gráfico 5.5)[10]: equivalen a solo el 3 % de los beneficios que los miembros de los carteles de la región pueden esperar obtener gracias a la colusión (Banco Mundial, 2021a). Esta cantidad puede considerarse el límite inferior si se tiene en cuenta que en los países de la OCDE las evidencias indican que las multas, expresadas como proporción de las ganancias de los carteles, varían sustancialmente, entre el 3 % y el 189 % (OCDE, 2002).

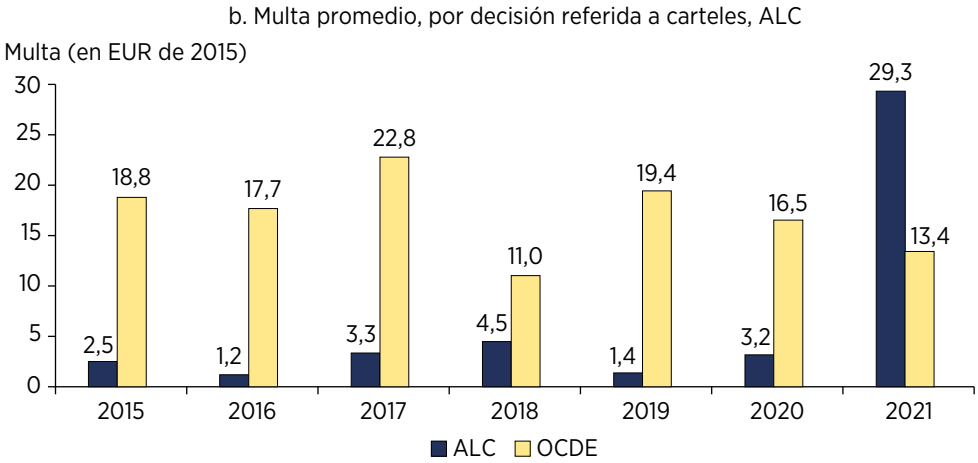
Gráfico 5.5 En promedio, las multas son más bajas en los países de América Latina y el Caribe que en los de la OCDE

a. Promedio de multas a carteles por millón del PIB



El gráfico continúa en la próxima página

Gráfico 5.5 En promedio, las multas son más bajas en los países de América Latina y el Caribe que en los de la OCDE *(continuación)*



Fuentes: Araujo y Meester (2023), a partir del portal sobre competencia de la OCDE, OCDE, París, https://www.oecd.org/competition/; OCDE (2024).

Nota: El gráfico muestra el promedio de las multas por cartelización en los países de América Latina y el Caribe y en los de la OCDE en el período 2015-21. Los valores se calculan utilizando los tipos de cambio de 2015. Los datos se muestran sólidos ya sea que se presenten en términos nominales o reales, o si en lugar de los montos se utiliza el número de casos sancionados. El aumento registrado en 2021 deriva del incidente ocurrido en Perú que se describe en el recuadro 5.3 y de una multa récord aplicada en ese país en un caso relacionado con un cartel en el sector de la construcción (Rafferty, 2021). ALC = América Latina y el Caribe; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; PIB = producto interno bruto.

La diferencia entre las sanciones económicas que se aplican en América Latina y el Caribe y las de otras regiones ha ido en aumento. En promedio, las multas por cartelización aumentaron a nivel mundial un 56 % entre 2015 y 2019, impulsadas principalmente por los países de la OCDE. América Latina y el Caribe es la única región donde disminuyeron: bajaron un 11,5 % anual durante el mismo período (OCDE, 2022). Más recientemente, en varios casos producidos en sectores de redes de la región se han aplicado sanciones mayores, lo que demuestra que las autoridades que regulan la competencia están avanzando en la dirección correcta (recuadro 5.3).

Recuadro 5.3

Recientemente, la aplicación de las regulaciones sobre competencia se ha centrado en las empresas de servicios públicos y otros sectores de redes

En América Latina y el Caribe, muchas áreas de servicios públicos e infraestructura estuvieron alguna vez dominadas por monopolios estatales o autorizados por el Estado. Después de la privatización, el régimen regulatorio no se modificó. Se permitió al sector privado asumir una estructura de mercado concentrada. La empresa dominante, que operaba en un mercado teóricamente competitivo, con frecuencia buscó obstruir el ingreso de una mayor competencia, y a menudo con escasa resistencia. Las autoridades antimonopólicas ahora tienen en la mira a estas industrias, en las que buscan abordar el abuso de posición dominante.

En 2021, el Indecopi, el organismo que regula la competencia en Perú, multó a Sociedad Eléctrica del Sur Oeste, la empresa de electricidad del centro y sur del país, por una cifra equivalente a unos USD 1,2 millones por abusar de su posición dominante en el mercado de suministro eléctrico para retener y explotar a sus clientes. La compañía ofrecía a los usuarios del mercado regulado la exención del requisito de notificar con un año de anticipación su intención de pasarse al mercado libre, pero solo si mantenían a la Sociedad Eléctrica del Sur Oeste como proveedor en dicho mercado. La empresa también fue multada por conductas similares en el norte de Perú.

También en 2021, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile hizo lugar a las demandas por abuso de posición dominante presentadas por la empresa de correos Envía contra Correos de Chile, el proveedor estatal de servicios postales, y le impuso una multa equivalente a unos USD 4,5 millones. Se determinó que Correos de Chile había ofrecido a los clientes de Envía descuentos especiales que no se justificaban por el costo ni por otras consideraciones objetivas. Se estableció que Correos de Chile no había fijado precios predatorios, pero el tribunal dictaminó que había incurrido en competencia desleal al presionar a los clientes para que aceptaran un acuerdo de exclusividad.

En 2022, la Comisión Federal de Competencia Económica, la principal autoridad reguladora de la competencia de México, impuso una multa equivalente a unos USD 42 millones al Aeropuerto Internacional de

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 5.3

Recientemente, la aplicación de las regulaciones sobre competencia se ha centrado en las empresas de servicios públicos y otros sectores de redes *(continuación)*

Ciudad de México por impedir que una empresa de autobuses de lujo prestara servicios de traslados a la ciudad de Puebla, de ida y de vuelta. La Comisión señaló que el aeropuerto era un infractor reincidente, al que ya se le habían aplicado sanciones por prácticas monopólicas.

En 2022, el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE), el organismo nacional regulador de la competencia en Brasil, multó a varios operadores de telecomunicaciones, entre ellos Claro, Oi y Telefónica, por el equivalente a USD 152 millones por formar un cartel en una licitación de 2015 organizada por la Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, el servicio postal estatal, para conectar todas sus oficinas. CADE consideró que el consorcio había reducido artificialmente la competencia en la licitación, lo que significó que las ofertas fueran más altas de lo que habrían sido en circunstancias normales.

La magnitud y la frecuencia de estos casos ponen de relieve la utilidad de aplicar políticas antimonopolio en los sectores de redes.

Fuente: Cheng (2022).

Sanción penal

Además de las multas, en algunos países de la región los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden buscar que se apliquen sanciones penales. En 2020, aproximadamente dos tercios de los regímenes de competencia de la región incluían sanciones penales para las personas, y casi la mitad permitía tales sanciones tanto en los casos de cartelización como en los de manipulación de licitaciones[11]. Brasil, Chile, México y Perú figuran entre los países donde se permite aplicar ambas sanciones. En Colombia, solo pueden imponerse sanciones penales en casos de manipulación de licitaciones. En los sistemas jurídicos de otros países, como Argentina y Costa Rica, se prohíbe aplicar sanciones penales a personas en casos referidos a la competencia.

Fortalecer el marco institucional y antimonopólico

Se debe fortalecer el marco institucional y antimonopólico de la región en tres dimensiones clave: 1) capacidad, 2) independencia y 3) colaboración y seguimiento.

Capacidad

Como se analiza en el capítulo 2 del presente informe, las autoridades de defensa de la competencia de la región suelen ser entidades pequeñas y no cuentan con recursos suficientes. En los últimos años, sin embargo, han adquirido más autonomía y ahora funcionan como organismos especializados con mayor capacidad de sanción. De todos modos, la aplicación de las normas de competencia sigue siendo deficiente, y el presupuesto y el personal son limitados. Aún no se ha integrado plenamente el marco de la OCDE.

En México, la Comisión Federal de Competencia Económica cumple su mandato de forma efectiva, pero sería más eficaz si dispusiera de un volumen mayor de recursos para sus investigaciones[12]. Este es un patrón que se repite en la región. Las autoridades de defensa de la competencia de toda América Latina necesitan más fondos y más personal para llevar adelante más casos y poner fin a la práctica de larga data de abandonar investigaciones viables debido a la falta de recursos para recopilar pruebas suficientes. El aumento de los recursos ayudaría a detectar mejor los carteles y las prácticas anticompetitivas, pues permitiría a las autoridades que regulan la competencia investigar los mercados que exhiben conductas potencialmente perjudiciales.

Independencia

La capacidad de un Gobierno para implementar reformas en la política de competencia puede verse afectada por factores institucionales y presupuestarios. Diversos actores con poderosos intereses creados, como los miembros de carteles, a menudo tratan de obstaculizar la aplicación de las leyes de defensa de la competencia a través de grupos de presión e influencia política, con lo que desbaratan los esfuerzos de reforma. No obstante, las políticas que promueven la competencia suelen gozar de amplio apoyo del público, lo que refuerza la legitimidad del Gobierno y mejora las probabilidades de éxito de la reforma.

Según un estudio reciente del Banco Mundial, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú han "aplicado programas de reforma secuenciales y graduales y han fomentado un consenso político de alto nivel en torno a la importancia de detectar, abordar y prevenir la creación de carteles" (Banco Mundial, 2021a, página 6).

Sin embargo, en ese estudio también se señala que "los éxitos recientes de las autoridades que regulan la competencia en [la región] corren el riesgo de desaparecer abruptamente debido a las amenazas a su independencia derivadas de la influencia política" (Banco Mundial, 2021a, página 9).

Desde el punto de vista de la economía política y de las reformas institucionales, es fundamental aplicar dos orientaciones normativas:

- *Buscar un consenso político sólido y una firme adhesión entre las instituciones para mejorar la sostenibilidad de la reforma de las normas sobre competencia*. Los éxitos obtenidos recientemente en la región en el área de la política de competencia muestran que es fundamental generar apoyo político para lograr su cumplimiento. Desmantelar los carteles y evitar que se formen otros nuevos debería ser un objetivo político no partidista en toda la región. Por lo general, las políticas eficaces de competencia gozan de un amplio apoyo público, y su aplicación refuerza la legitimidad del Gobierno.
- *Fortalecer la independencia de la autoridad que regula la competencia*. Si bien ha habido períodos en los que las normas de competencia se han aplicado con éxito en Argentina, El Salvador y Perú, debería reforzarse la independencia de los organismos que inician las investigaciones (las unidades fiscales) y las que deciden sobre los casos (las unidades que emiten el fallo), en particular para lograr que el público acepte la legitimidad de las decisiones de las autoridades que regulan la competencia.

Para salvaguardar la independencia política de estos organismos, pueden adoptarse diversas medidas. Por ejemplo: 1) desvincular del ciclo político la designación de los directivos de dichas entidades; 2) ampliar el proceso de nombramiento para incluir instituciones ajenas al Poder Ejecutivo; 3) adoptar procedimientos de nombramiento basados en el mérito; 4) establecer procesos de nombramiento en dos etapas con participación de organismos independientes; 5) establecer mandatos para garantizar que los funcionarios no puedan ser destituidos sumariamente ni presionados bajo amenaza de destitución; 6) crear normas para prevenir conflictos de intereses y limitar la capacidad de los actores del sector privado para influir indebidamente sobre los funcionarios públicos; 7) permitir que la autoridad que regula la competencia solicite asignaciones presupuestarias directamente al Poder Legislativo y se autofinancie mediante tasas de notificación de fusiones y otras fuentes de ingresos; 8) garantizar que las unidades que emiten los fallos no tengan autoridad sobre el presupuesto o la composición de las unidades fiscales y que los dos conjuntos de unidades cuenten con el apoyo de equipos técnicos separados, y 9) proteger a las unidades fiscales y a las que emiten los fallos de la interferencia de funcionarios del Poder Ejecutivo ajenos a la autoridad que regula la competencia.

Colaboración y seguimiento

La colaboración entre los entes reguladores sectoriales y las autoridades de defensa de la competencia puede impulsar la integración de los principios de competencia en la gestión regulatoria. En la región, solo Colombia, México y Perú han incorporado los principios de competencia en todas las etapas del ciclo regulatorio. Con este enfoque se pueden eliminar las normas que, por diseño o por casualidad, promueven la formación de carteles. La eliminación de los

obstáculos regulatorios a la competencia requiere que los entes reguladores sectoriales adopten un enfoque proactivo, en estrecha colaboración con las autoridades de defensa de la competencia, dentro de un marco nacional de políticas que posibilite efectivamente la reforma a favor de la competencia.

Por ejemplo, regular incluso los subsectores menos sofisticados de la industria de las TIC sería una tarea compleja. Es probable que los efectos de un régimen regulador varíen de una empresa a otra, lo que influiría en el éxito del proceso de mejora de la calidad. Una regulación eficaz requiere que las autoridades de defensa de la competencia posean un conocimiento técnico excepcional sobre regulación de datos, infraestructura del sector financiero y otras áreas.

Es fundamental contar con investigaciones y análisis de alta calidad para generar consenso político e identificar la respuesta normativa adecuada a las restricciones regulatorias y las conductas anticompetitivas. En asociación con los entes reguladores sectoriales y los ministerios pertinentes, esta respuesta puede conducir a que las autoridades que regulan la competencia implementen actividades más focalizadas y se cree conciencia sobre la importancia de la política de competencia dentro del programa de política económica. Los países de América Latina y el Caribe podrían asumir el compromiso estratégico de hacer un seguimiento periódico de los mercados clave, especialmente en vista de las evidencias sobre los cambios en la dinámica de los mercados y la formación de carteles asociados con la pandemia de COVID-19. Los estudios de mercado son sumamente útiles para recopilar datos y cumplir con los requisitos de información de las políticas que favorecen la competencia. En la región, se han realizado solo de forma esporádica. A menudo se llevan a cabo varios estudios simultáneamente como sustituto inadecuado del compromiso de realizar un seguimiento periódico del mercado[13]. La pandemia provocó una enorme rotación en numerosos mercados, generó cambios temporarios y permanentes en la demanda de los consumidores y dio lugar a intervenciones gubernamentales que quizá hayan facilitado la colusión entre empresas. Los estudios de mercado pueden representar una señal poderosa de que el organismo de defensa de la competencia está atento y reúne información de manera proactiva sobre la posible actividad de carteles.

Por estas razones, una agenda de investigación prospectiva centrada en el uso de datos, la adopción de regulaciones, el monitoreo del desempeño del mercado y la organización de soluciones logísticas puede ayudar a abordar las brechas significativas que aún persisten en la regulación logística. Un tema fundamental es el uso de macrodatos para evaluar los impactos de diversos esquemas regulatorios y estructuras de mercado referidas a la logística. A medida que se disponga de más fuentes de datos, abordar este tipo de cuestiones debería convertirse en una prioridad a corto plazo (Banco Mundial, 2021b).

Fortalecer la capacidad de aplicación de las normas

El análisis anterior indica que, en muchos países de la región, se puede mejorar la aplicación de la normativa sobre competencia aumentando los recursos, implementando nuevas herramientas y utilizando de manera más eficaz las ya disponibles. Las siguientes orientaciones normativas podrían ayudar a mejorar la capacidad de las autoridades de hacer cumplir las normas sobre competencia:

- *Fortalecer la capacidad y los recursos para la reforma regulatoria y el cumplimiento de las normas de competencia*. Entre las medidas pertinentes podrían figurar la contratación de personal adicional y la capacitación del personal actual para que se informe sobre los nuevos desafíos.
- *Reforzar los programas de clemencia*. Los programas de clemencia son un método eficaz en función de los costos para incrementar la competencia. Las autoridades del área deben asegurarse de que quienes solicitan participar en estos esquemas estén adecuadamente protegidos. Para esto, podrían extender el beneficio a quienes cooperen con posterioridad pero en una escala decreciente y fijando umbrales comparativamente bajos para las evidencias que deben presentar los solicitantes iniciales. En los programas de clemencia también se debería permitir presentar solicitudes verbales acompañadas de medidas que garanticen la confidencialidad.
- *Garantizar la sanción efectiva de las conductas anticompetitivas*. Las multas administrativas por prácticas anticompetitivas son relativamente bajas en la región. Esto, sumado a la ya escasa probabilidad de que se detecte un cartel, implica que para las empresas el riesgo de que cualquier actividad de cartelización resulte en pérdidas financieras sea bajo. Si las multas representaran un porcentaje del volumen de negocios y no una cantidad nominal, se vincularían más estrechamente con el daño financiero causado por la colusión.
- *Intensificar el uso de herramientas de investigación sofisticadas, como el análisis forense digital y las redadas sorpresivas*. Algunos países de la región nunca han recurrido a redadas sorpresivas ni a otras inspecciones sin previo aviso. Solo las autoridades de defensa de la competencia de Brasil, Chile, Colombia, México y Perú tienen acceso a dichas herramientas.

Sacar provecho de las políticas complementarias

El impacto de la competencia en la productividad puede impulsarse mediante la complementariedad de las políticas. Una de esas complementariedades, examinada aquí, es la que existe entre la política comercial y la de competencia,

que pueden reforzarse mutuamente, en especial mediante la liberalización arancelaria y los acuerdos comerciales preferenciales. Otra es el nexo entre competencia e innovación, en el que la competencia alimenta y a la vez es impulsada por la innovación.

Política comercial: Los acuerdos comerciales preferenciales promueven la competencia

La liberalización del comercio mediante la reducción arancelaria es un área importante de complementariedad entre la política comercial y la reforma que favorece la competencia. La liberalización arancelaria puede generar aumentos en la productividad y el crecimiento (como se analiza en el recuadro 4.1 del capítulo 4 del presente informe). Estos impactos son más evidentes en los mercados de insumos que en los de productos, lo que pone de relieve la necesidad de aplicar políticas de competencia a lo largo de la cadena de valor para potenciar los efectos positivos en estos últimos.

Los acuerdos comerciales preferenciales constituyen otra vía para la complementariedad entre las políticas referidas al comercio y a la competencia. Pueden respaldar la aplicación y el cumplimiento de la política nacional de competencia. Los acuerdos comerciales modernos son cada vez más profundos, ya que ahora suelen abarcar una gama más amplia de disposiciones que se relacionan no solo con las tasas arancelarias y los procedimientos aduaneros, sino también con las regulaciones dentro de las fronteras, como las que rigen la competencia, la inversión y los subsidios (Mattoo, Rocha y Ruta, 2020). Por ejemplo, los compromisos asumidos en estos acuerdos podrían incluir la adopción de un marco de neutralidad competitiva en la legislación nacional sobre competencia, subsidios y empresas públicas, así como la ampliación del mandato de las autoridades que regulan la competencia para abarcar la asistencia gubernamental y las empresas públicas. Licetti, Miralles y Teh (2020) examinan las disposiciones referidas a la competencia de más de 200 acuerdos comerciales multilaterales, regionales y bilaterales, utilizando una nueva base de datos de alcance mundial sobre acuerdos comerciales profundos[14]. Los autores concluyen que el 84 % de estos acuerdos contiene disposiciones relacionadas con la competencia, definidas como cualquier requisito referido a la competencia nacional o regional, ya sea regulatorio o institucional.

En América Latina y el Caribe, los acuerdos comerciales preferenciales han seguido la tendencia mundial al incluir un número creciente de disposiciones relacionadas con la competencia: el 80 % de estos acuerdos (66 de 82) tienen al menos algunas disposiciones sobre la política de competencia. Los compromisos relacionados con la competencia constituyen el núcleo de los acuerdos comerciales preferenciales multilaterales de la región, con solo unas pocas

excepciones, como el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo, la Asociación Latinoamericana de Integración y la Alianza del Pacífico (Rocha y Ruta, 2022)[15]. Si bien en la arquitectura de la integración regional es habitual la presencia de numerosas disposiciones sobre la competencia, el alcance de las cláusulas sobre neutralidad competitiva varía, y no hay ningún acuerdo multilateral que regule la asistencia gubernamental. En los acuerdos comerciales preferenciales celebrados entre América Central y la Unión Europea y en el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica se ha incorporado la regulación de los monopolios, las actividades que implican derechos exclusivos y el comportamiento anticompetitivo de las empresas públicas, mientras que otros acuerdos tienden a centrarse en los monopolios o la regulación de las empresas públicas[16]. Entre los acuerdos intrarregionales, el Mercado Común del Sur tiene la cobertura más completa de las cuestiones referidas a la competencia, ya que regula las prácticas colusorias, el abuso de posición dominante, los monopolios y las prácticas anticompetitivas de las empresas públicas[17].

Un aspecto crítico en relación con las disposiciones sobre la competencia y las de los acuerdos comerciales preferenciales en general es la capacidad de hacerlas cumplir. Licetti, Miralles y Teh (2020) examinan la aplicabilidad de las disposiciones relacionadas con la competencia, a partir del lenguaje relativo a la resolución de controversias incluido en los acuerdos. Clasifican las disposiciones en seis niveles de aplicabilidad[18] y concluyen que una gran cantidad de compromisos relativos a la competencia exhiben niveles elevados. Específicamente, en el 64 % de las disposiciones relacionadas con la competencia establecidas en los acuerdos comerciales preferenciales se incluyen compromisos vinculantes de regulación de monopolios; en el 55 %, de prohibición o regulación del abuso de posición dominante; en el 49 %, de regulación de carteles y prácticas concertadas, y en el 47 %, de regulación del comportamiento anticompetitivo de las empresas públicas.

Aun cuando estos acuerdos no orienten directamente las políticas internas que afectan la competencia, pueden desempeñar una función esencial para incrementar la transparencia de las políticas. Pueden actuar como herramienta de compromiso promoviendo la cooperación regulatoria y proporcionando un marco institucional para reunir a los actores pertinentes e involucrar al sector privado. Estos canales indirectos a través de los cuales los acuerdos comerciales preferenciales influyen en la competencia interna pueden ser al menos tan eficaces como los requisitos directos, y tal vez incluso más.

Si son acuerdos profundos, pueden ser cruciales para promover la competencia en los mercados internos y elevar la productividad a través de canales directos e indirectos. Sin embargo, la materialización de estos efectos está condicionada a

la existencia de bajos niveles de medidas arancelarias y no arancelarias en las relaciones comerciales con los países que no son miembros de los acuerdos. Si la incidencia de estas medidas arancelarias y no arancelarias es considerable, el impacto de estos acuerdos en la competencia interna será limitado (Lee, 2022).

El nexo entre las políticas de competencia e innovación

La innovación es uno de los mecanismos que las empresas pueden utilizar para sobrevivir a la competencia o contrarrestar la amenaza de la entrada de nuevos competidores. Por lo tanto, la competencia puede alimentar las necesidades y los deseos que impulsan a una empresa a innovar.

Sin embargo, la innovación es costosa. Requiere un esfuerzo concertado de todas las partes de la empresa y representa un riesgo de inversión porque los rendimientos son inciertos. Para tener éxito, también exige contar con directivos competentes y motivados, y con personal capacitado, sobre todo en la frontera tecnológica mundial, donde la competencia puede erosionar las rentas derivadas de la innovación. En los países industrializados, esta realidad suscita el debate acerca de si para lograr el desarrollo y una economía sana es más eficaz adoptar leyes e investigaciones antimonopolio o procurar generar nuevas patentes.

Aghion y otros (2009) ofrecen una respuesta. Los autores muestran que las políticas de competencia e innovación pueden ser complementarias si se alienta a los actores establecidos y a los nuevos a innovar. Desde la perspectiva de un país en desarrollo, la disyuntiva entre las iniciativas antimonopolio y las patentes solo surge si la innovación de frontera se ha convertido en el principal motor del aumento de la productividad (recuadro 5.4). Para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, esta disyuntiva no es pertinente.

Recuadro 5.4

¿Es relevante el debate sobre la contraposición entre las medidas antimonopolio y las patentes en los países en desarrollo?

Si bien las rentas derivadas de la innovación en la frontera tecnológica mundial pueden ser cuantiosas, las inversiones en investigación y desarrollo que se requieren para lograr dicha innovación también son considerables. La competencia puede erosionar las rentas de la innovación en la frontera hasta el punto de que se vuelvan insuficientes para cubrir los costos de investigación y desarrollo. Por ejemplo, en

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 5.4

¿Es relevante el debate sobre la contraposición entre las medidas antimonopolio y las patentes en los países en desarrollo? *(continuación)*

contraste con las conclusiones de este informe sobre los países de la región, Kang (2023) muestra que las solicitudes de patentes disminuyeron significativamente después del desmantelamiento de carteles en Estados Unidos. La innovación de frontera debe estar protegida por patentes. De lo contrario, es posible que los innovadores no puedan recuperar sus gastos, y nadie innovaría en la frontera tecnológica, aunque pudiera.

Una empresa monopólica cuyo negocio no se ve amenazado parecería tener pocos incentivos para hacer los sacrificios necesarios para innovar, como inversiones significativas en mano de obra calificada y mejoras en los procesos o productos internos (Arrow, 1976). Sin embargo, esta misma empresa monopólica podría tener más recursos y capacidad para innovar y mayor habilidad para cosechar el valor total de los beneficios resultantes (Schumpeter, 1942).

Esta disyuntiva es el núcleo del debate sobre la política antimonopolio frente a la política de patentes en los países industrializados. Un exceso de poder de mercado reduce el incentivo para innovar y, por lo tanto, la productividad. En este caso, la política antimonopólica elevará la productividad. Un exceso de competencia puede destruir las rentas monopólicas que las empresas reciben al patentar sus invenciones; por lo tanto, la competencia puede disminuir el esfuerzo por innovar. En este caso, las políticas antimonopolio reducirán la productividad. Sin embargo, las políticas que incrementan las rentas que las empresas obtienen de las patentes aumentarán la productividad.

Aghion y otros (2009) muestran que existen complementariedades entre las políticas de innovación y las de competencia. Cuando la innovación se produce en la frontera, como en la República de Corea o Estados Unidos, el debate sobre la contraposición entre legislación antimonopolio y patentes se centra en la disyuntiva entre las políticas que fomentan la competencia (antimonopolio) y las que preservan las rentas derivadas de las patentes, atrayendo así a los innovadores. Desde el punto de vista de las políticas, la complementariedad entre la competencia y la innovación significa que se necesitan políticas de competencia (antimonopolio) para garantizar la rotación y ofrecer incentivos para que las empresas escapen de la competencia a través de la innovación. Asimismo, es necesario

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 5.4

¿Es relevante el debate sobre la contraposición entre las medidas antimonopolio y las patentes en los países en desarrollo? *(continuación)*

proteger las patentes para prolongar la duración de los beneficios que las empresas innovadoras obtienen de las mejoras técnicas.

No obstante, la innovación de frontera patentable es escasa en los países en desarrollo, sobre todo en América Latina y el Caribe. La mayoría de los países en desarrollo no posee la capacidad tecnológica necesaria para generar innovaciones patentables que se sitúen en la frontera tecnológica mundial o cerca de ella. El tipo de innovación que predomina en la mayoría de estos países consiste en la introducción de tecnologías ya creadas y producidas en otro lugar o de mejoras en la capacidad tecnológica nacional. Esta innovación "para ponerse al día" presenta tres tipos: 1) adquisición de conocimiento tácito en el proceso de transferencia de tecnología de otros lugares, 2) imitación y 3) innovación en los procesos.

La adquisición de conocimiento tácito desempeña un papel esencial en la mejora tecnológica de los países en desarrollo, ya que es un paso necesario para la transferencia de tecnología proveniente de otros sitios. Se debe adaptar la tecnología extranjera al entorno local para que las empresas locales puedan utilizarla. El conocimiento tácito es fundamental en este proceso. No es codificable y solo puede transferirse por medios intangibles e implícitos. Sin embargo, sin ellos, las tecnologías extranjeras resultan inútiles para las empresas locales. Por lo tanto, la adquisición de conocimiento tácito representa un avance en la capacidad tecnológica de un país en desarrollo. Además, también puede requerir investigación y desarrollo, lo que aumenta la capacidad tecnológica.

La imitación puede abarcar mucho más que reproducir o copiar directamente una tecnología. También puede constituir un enfoque costoso e insumir mucho tiempo. La imitación de una tecnología puede representar hasta el 65 % de los costos de la innovación original y el 70 % del tiempo dedicado a la investigación y el desarrollo inicial. En ocasiones, puede costar más que la innovación original. Quizá se requieran nuevas actividades de investigación y desarrollo para comprender y replicar el producto. La imitación en un país en desarrollo puede no ser innovadora en el ámbito mundial, pero puede contribuir a la capacidad tecnológica del país y constituir una innovación en el entorno local.

El recuadro continúa en la próxima página

Recuadro 5.4

¿Es relevante el debate sobre la contraposición entre las medidas antimonopolio y las patentes en los países en desarrollo? *(continuación)*

Si los países en desarrollo logran una verdadera innovación en el sentido mundial, es más probable que implique innovación en los procesos y no en los productos. Es posible descubrir una forma nueva y más eficiente de fabricar un producto durante el propio trabajo de producción. Por otro lado, es probable que la creación de un nuevo producto requiera un esfuerzo específico de investigación y desarrollo, lo cual es poco común en estos países.

En América Latina y el Caribe, la mayor parte de la innovación aún tiene como objetivo ponerse a la par de países más avanzados; no es de frontera. Se basa principalmente en la imitación y la transferencia de tecnología, como la adquisición de maquinaria, de otros equipos o de tecnología no incorporada. En muchos casos, la investigación y el desarrollo tienen costos prohibitivos, tanto en términos financieros como de capital humano. En la mayoría de los países de la región, el número de solicitudes de patentes es insignificante.

La complementariedad entre las políticas de innovación y de competencia sigue siendo importante en la región, porque la competencia es un incentivo para la adopción de tecnología productiva, y las capacidades de innovación conducen a una mayor productividad cuando las empresas compiten entre sí.

Fuentes: Sobre la base de Aghion y otros (2001); Anlló y Suárez (2009); Cheng (2022); Cirera y Maloney (2017); Navarro y otros (2010); panel de información sobre competencia e innovación de la OCDE, OCDE, París, https://www.oecd.org/competition/the-relationship-between-competition-and-innovation.html, y los autores citados.

Complementariedades entre competencia e innovación en la región

La política de competencia por sí sola no logrará elevar la productividad si no se produce una amplia innovación en las empresas. En este informe se concluye que la capacidad de innovación de las empresas es fundamental para aumentar la productividad bajo la presión de la competencia. Una competencia como la descrita por Schumpeter (1942) agudiza la elección a la que deben hacer frente las empresas: innovar o cerrar. En este informe se documenta la destrucción en el extremo inferior de la distribución de la productividad en Chile y México, tras entrar en competencia con empresas situadas en la frontera mundial.

Una observación sorprendente en ambos países es que solo el 10 % o menos de las empresas nacionales pudo introducir mejoras en la calidad o innovaciones, mientras que, en circunstancias similares, en los países desarrollados el 50 % de las firmas logró hacerlo y en China, el 25 % (Aghion y otros, 2009; Bombardini, Li y Wang, 2017; Maloney y Zambrano, 2023). La paradoja de la innovación examinada en la siguiente subsección esclarece este resultado. El número de empresas con capacidad suficiente para escapar de la competencia influye de manera decisiva en los impactos de la presión competitiva en todo el mercado. Determina cuán creativa será la destrucción.

Las políticas de innovación por sí solas no pueden elevar la productividad si no hay presión competitiva que impulse a las empresas a innovar. En los trabajos sobre este tema se concluye que la adopción de tecnología resulta más eficaz como medio para mejorar la productividad en un entorno de presión competitiva. Por ejemplo, en México, muchas empresas han empleado TIC, pero han logrado solo aumentos mínimos en la productividad. Únicamente las empresas sometidas a una presión competitiva considerable han utilizado la tecnología para elevar significativamente su productividad y escapar de la competencia (Iacovone, Pereira López y Schiffbauer, 2017). Esta respuesta fue impulsada por inversiones complementarias en innovación y por la implementación de los cambios organizativos necesarios para elevar la eficacia de las TIC, como el uso de computadoras para mejorar los procesos de producción en lugar de solo para tener conexión a Internet. Además, una investigación reciente sobre empresas de la región muestra que la competencia del mercado refuerza la propensión a innovar y la intensidad de la inversión en innovación (Álvarez, Benavente y Crespi, 2019; Peláez, Hurtado y Ávila-Maecha, 2024). Benavente y Zúñiga (2021) encuentran pruebas contundentes de que la política de innovación en Chile y Perú refuerza la inversión en innovación entre las empresas beneficiarias, pero solo en sectores altamente competitivos. La competencia crea incentivos para que las firmas que ya han implementado tecnología la utilicen para elevar la productividad.

Por lo tanto, el debate sobre las políticas de competencia y las de innovación no es el mismo en los países en desarrollo que en los desarrollados (como se describe en el recuadro 5.4). En los países en desarrollo sigue existiendo entre dichas políticas una fuerte complementariedad que va en ambos sentidos. Una mayor exposición a la competencia (ya sea a través de la reforma de las políticas nacionales que la regulan o de la liberalización del comercio) impulsará en mayor medida la innovación cuanto más cerca estén las empresas de la frontera tecnológica. Por lo tanto, una política de innovación que aumente la capacidad de las empresas para innovar (lo que se traduce en una mayor proporción de empresas líderes) podría mejorar la productividad general en respuesta a las presiones competitivas. El efecto de la política de competencia en el aumento de

la productividad dependerá de la medida en que se haya apoyado a las empresas mediante la política de innovación. Por sí solos, el acceso a las tecnologías o la mejora de las capacidades de innovación no generarán un crecimiento de la productividad en los países de ingreso mediano. Sin la presión de la competencia, las empresas no utilizarán las nuevas tecnologías para elevar la productividad. Por lo tanto, el éxito de una política de innovación también depende de la existencia de una política de competencia adecuada.

Los funcionarios de la región tienen la oportunidad de aprovechar las posibles sinergias entre estos dos tipos de políticas. Es fundamental lograr políticas de competencia apropiadas, tanto en su diseño como en su aplicación. Si están bien diseñadas y correctamente aplicadas, garantizarán que las empresas tengan constantemente incentivos para innovar y escapar de la competencia. Es necesario crear sistemas sólidos de innovación para que las empresas, una vez motivadas, cuenten con los recursos y la capacidad tecnológica que necesitan para escapar de la presión competitiva.

La competencia puede ayudar a contrarrestar la paradoja de la innovación

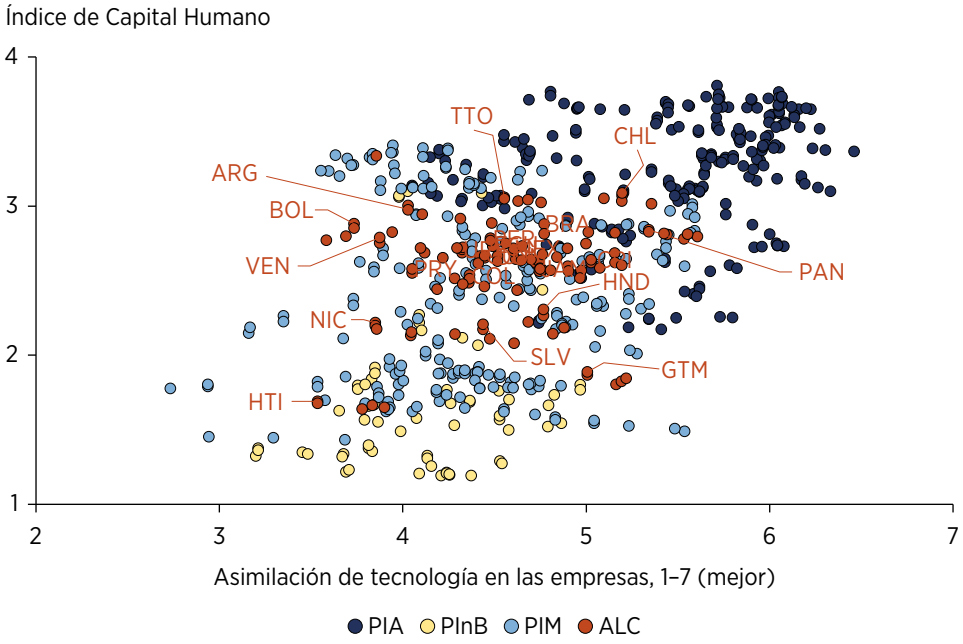
La paradoja de la innovación —la coexistencia en los países en desarrollo de bajos niveles de inversión en innovación y rendimientos potencialmente altos de dicha inversión— ayuda a aclarar por qué las empresas de la región tienen dificultades para actualizarse o innovar. Cirera y Maloney (2017) explican la paradoja a través de los siguientes elementos: 1) capacidades gerenciales y organizativas deficientes en las empresas, 2) falta de complementos para las inversiones en capital físico y humano relacionadas con la innovación y 3) escasa capacidad de los Gobiernos para implementar políticas de innovación. Por lo tanto, para fomentar la innovación es fundamental que se generen las complementariedades que faltan y se fortalezcan las capacidades de las empresas y los Gobiernos.

La escasa capacidad es un factor generalizado que desalienta la innovación en las empresas. Como muestran Cirera y Maloney (2017), las compañías de los países en desarrollo están muy rezagadas en lo que respecta a sus capacidades de gestión. Los países de América Latina y el Caribe se sitúan aproximadamente en la mitad de la distribución, con puntajes de gestión muy inferiores a los de los miembros de la OCDE incluidos en la muestra. La calidad de la gestión desempeña un papel importante en la adquisición de estas capacidades en las empresas, y en ella influyen el nivel educativo de los gerentes, la estructura de propiedad (por ejemplo, empresas de propiedad familiar o gubernamental), la apertura al comercio, la exposición a compañías multinacionales y el grado de participación en las cadenas de valor mundiales (Bloom y Van Reenen, 2007).

En el recuadro 4.2 del capítulo 4 de este informe se presentan diversas consideraciones sobre cómo mejorar la calidad de la gestión basadas en investigaciones recientes del Banco Mundial.

La ausencia de insumos complementarios cruciales para la actualización tecnológica, en particular el capital humano adecuado, puede desalentar la innovación: el capital humano es importante en todos los niveles, desde los trabajadores de atención al público hasta los ingenieros y científicos. En el gráfico 5.6 se pone de relieve la complementariedad de los diversos aspectos del tipo de innovación que logra incrementar la productividad; allí se muestra que, si bien la región cuenta con un capital humano considerable, la adopción de tecnología en las empresas es baja. La mala calidad de la gestión puede contribuir a que el nivel

Gráfico 5.6 La asimilación de la tecnología es baja en algunos países, aun si los niveles de capital humano son similares



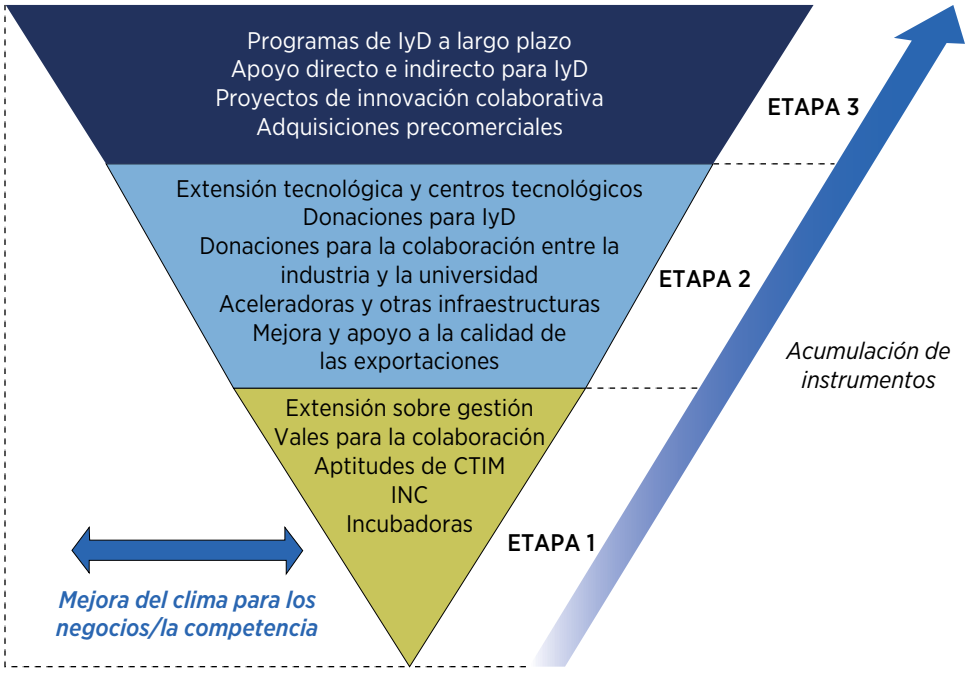
Fuentes: Penn World Table (base de datos versión 10.1); Centro de Crecimiento y Desarrollo de Groningen, Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Groningen, Groningen, Países Bajos, https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/; Schwab (2019); Indicadores del Desarrollo Mundial (catálogo de datos), Banco Mundial, Washington, DC, https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0037712; Índice de Capital Humano, Banco Mundial, Washington, DC, https://datacatalog.worldbank.org/int/search/dataset/0038030/human-capital-index.

Nota: El gráfico muestra el capital humano y la asimilación de tecnología para el período comprendido entre 1950 y 2019. Para obtener la lista de códigos de países, visite https://www.iso.org/obp/ui/#search. ALC = América Latina y el Caribe; PIA = países de ingreso alto; PIM = países de ingreso mediano; PInB = países de ingreso bajo.

de asimilación sea bajo si las empresas no pueden utilizar a los trabajadores de manera productiva. La calidad de la gestión surge no solo del nivel educativo formal de los gerentes, sino también de la mejora de sus habilidades en su trabajo diario y la experiencia en el extranjero que los expone a prácticas más avanzadas. También es importante la interacción con otras políticas; por ejemplo, un nivel significativo de investigación y desarrollo del sector público puede impulsar los esfuerzos del sector privado. Otros factores que permiten incrementar la asimilación de tecnología son un entorno externo a la empresa favorable y propicio, que abarca la presencia de mercados competitivos, el acceso al financiamiento y un suministro adecuado de conocimiento y capital humano (Arza y otros, 2023; Cirera, Comin y Cruz, 2022).

El proceso de reforma de la política de innovación puede ilustrarse mediante los niveles de la escalera de capacidades, que muestra la progresión desde las políticas menos complejas hasta las más sofisticadas (gráfico 5.7). La competencia y el entorno empresarial se ubican en la base. Para ascender por la escalera, se requiere un sistema de innovación cada vez más sofisticado. Cirera y Maloney (2017) destacan que, para llegar al último nivel de la escalera, los

Gráfico 5.7 La escalera de las capacidades



Fuente: Cirera y Maloney (2017).

Nota: CTIM = ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas; INC = infraestructura nacional de calidad; IyD = investigación y desarrollo.

Gobiernos deben desarrollar sus capacidades de diseño, implementación y coordinación de la política de innovación. Señalan que es fundamental la presencia del compromiso político para mantener la perspectiva a largo plazo necesaria para que las inversiones en innovación tengan éxito.

Las barreras a la competencia pueden impedir la mejora gerencial e institucional. Si no hay competencia, es más probable que las empresas ineficientes y mal administradas sobrevivan, y se reducen los incentivos de las firmas para fortalecer sus capacidades. Sin embargo, frente a la presión de la competencia, las empresas capaces adoptan medidas para aumentar la productividad mediante la innovación y el incremento de la eficiencia en la asignación y el uso de los recursos.

Conclusiones

Del análisis realizado en este capítulo se desprenden cuatro orientaciones normativas amplias e intersectoriales relacionadas con el diseño y la aplicación de la política de competencia, las tensiones normativas y las complementariedades.

En primer lugar, la interfaz entre la política de competencia y el marco normativo general es fundamental. Una regulación del mercado de productos mal concebida, por ejemplo, puede reducir la disputabilidad y frenar la competencia al crear barreras a la entrada, facilitar la colusión y generar condiciones desiguales. Para tener éxito, la reforma de la política de competencia puede requerir la implementación de una reforma regulatoria previa o simultánea.

En segundo lugar, la competencia y la innovación en general son complementarias, pero hay situaciones en las que las políticas que favorecen la competencia pueden entrar en conflicto con la innovación. En particular, la distribución de las empresas según su productividad o su distancia a la frontera tecnológica influirá en el resultado de la reforma de la política de competencia y la de innovación. La intención de eludir la competencia solo se activará entre las firmas que tengan la capacidad de innovar, y la política de innovación puede conducir al crecimiento de la productividad solo si también existe una política de competencia. Por lo tanto, el diseño de la política de desarrollo se torna más complejo si se tienen en cuenta estas complementariedades y tensiones.

En tercer lugar, la capacidad es un elemento importante tanto para las empresas del sector privado como para las autoridades del sector público que regulan la competencia. Es necesario que las empresas cuenten con sólidas capacidades de organización y gestión para que las políticas favorables a la competencia, como

la liberalización de las importaciones, promuevan también la innovación. Por su parte, la capacidad del Gobierno determinará el alcance y el grado de prioridad de las políticas de competencia e innovación de cada país. Para utilizar las capacidades y los recursos limitados de la mejor manera posible, las autoridades que regulan la competencia de la mayoría de los países de la región deberían dar prioridad a la lucha contra los carteles y los abusos de posición dominante.

En cuarto lugar, la independencia institucional y el apoyo político son vitales para el éxito de una reforma que favorezca la competencia. Dicha reforma tiene más probabilidades de concretarse si concita un sólido consenso político y si las autoridades del área no están comprometidas con nadie en el mundo político o empresarial.

Notas

1. El conjunto de herramientas proporciona una tipología para evaluar el impacto potencialmente adverso que pueden tener sobre la competencia las regulaciones y normas que 1) refuerzan la posición dominante o limitan la entrada, 2) promueven la formación de carteles o aumentan el costo que implica competir en el mercado y 3) establecen condiciones desiguales. Véanse *Markets and Competition Policy* (Mercados y política de competencia) (panel de información), Banco Mundial, Washington, DC, https://www.worldbank.org/en/topic/competition-policy, y Miralles, Dauda y Zipitria (2021).
2. *World Bank Enterprise Surveys* (Encuestas a empresas del Banco Mundial) (panel de información), Banco Mundial, Washington, DC, https://www.enterprisesurveys.org/en/enterprisesurveys.
3. Por ejemplo, Brasil, Costa Rica y México prohíben la competencia extranjera en los servicios ferroviarios de carga. Brasil y Chile la prohíben en los servicios ferroviarios de pasajeros. Excepto en Costa Rica, para prestar servicios de transporte de carga entre los puertos de la región, los buques deben enarbolar el pabellón nacional local y ser propiedad de una empresa nacional. En el sector del transporte aéreo, Brasil y Costa Rica no participan en acuerdos regionales de servicios. En el transporte vial, el cabotaje está prohibido en los servicios de autobús, excepto en Perú, y ningún país de la región permite el cabotaje en el transporte de carga. Solo en Argentina las empresas extranjeras de transporte por carretera están autorizadas a recoger carga sin restricciones. Chile y Perú lo permiten únicamente para determinados países de destino. Los acuerdos de cielos abiertos entre los países de la región incluyen restricciones a las libertades del aire quinta a novena. Véase *Freedoms of the Air* (Libertades del aire) (página web), Organización de Aviación Civil Internacional, Montreal, Canadá, https:www.icao.int/pages/freedomsair.aspx.
4. Constitución de Sociedad por Acciones Simplificada (ventanilla única electrónica), Secretaría de Economía, Ciudad de México, https://www.gob.mx/tramites/ficha/constitucion-de-sociedad-por-acciones-simplificada-sas/SE2568; Tu Empresa en un Día (ventanilla única electrónica), Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Santiago, Chile, https://www.registrodeempresasysociedades.cl/Default.aspx.
5. Como ejemplo cabe citar el de los pequeños transportistas que se ven presionados a utilizar transportistas por carretera asociados a operadores integrados para acceder a la escasa capacidad de transporte marítimo u obtener condiciones comerciales más favorables, como tiempos de espera más prolongados (es decir, el lapso que

transcurre entre la recuperación de un contenedor lleno en un puerto y el regreso al puerto del contenedor vacío) (Banco Mundial, 2021b).

6. Pineda y Musacchio (2020) muestran que las empresas públicas de América Latina y el Caribe son grandes en relación con el tamaño de las economías en las que operan. La relación promedio entre los activos de estas empresas y el producto interno bruto es del 16 % en la región. En Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá y Uruguay, la relación es del 20 % o más.
7. El control de las fusiones y la aplicación de la ley para reducir el abuso de posición dominante son herramientas antimonopólicas que complementan la aplicación de las normas contra carteles. Sin embargo, están menos desarrolladas y no se aplican de manera uniforme en la región.
8. Los 12 programas de clemencia activos en la región se establecieron en la década de 2000, al igual que la mayoría de los de Europa. El primero fue el de Brasil (2000), y le siguieron los de México (2006), Uruguay (2007), El Salvador y Perú (2008), Chile y Colombia (2009), Ecuador (2016), Argentina (2018), Costa Rica (2019), y Nicaragua y República Dominicana (2021).
9. Por ejemplo, debido a las limitaciones de la capacidad y las debilidades del marco jurídico, las autoridades que regulan la competencia en Costa Rica, Honduras y Paraguay nunca han realizado redadas sorpresivas.
10. La diferencia en las multas por prácticas de cartelización entre América Latina y el Caribe y los países de la OCDE es aún mayor en el valor de la mediana, debido a que dos países de la región imponen multas más altas que el resto.
11. Jurisdicciones de todo el mundo incluidas en la base de datos CompStats de la OCDE, que abarca 79 jurisdicciones de la OCDE y ajenas a ella. Véase el portal sobre tendencias de la competencia de la OCDE, OCDE, París, https://www.oecd.org/fr/corruption/oecd-competition-trends.htm, y OCDE (2020).
12. Reed y otros (2022) ofrecen más información sobre la experiencia en México. Las evidencias que presentan muestran que, en ocasiones, la autoridad reguladora de la competencia no sanciona las conductas perjudiciales porque los investigadores carecen de los recursos adecuados para probar la infracción de manera concluyente. Debido a que la aplicación de la ley por parte de la autoridad que regula la competencia es bien vista por los consumidores y los trabajadores, Reed y otros (2022) concluyen que la aplicación podría reforzarse fácilmente si se incrementaran los recursos destinados a las investigaciones.
13. Las autoridades de defensa de la competencia de la región realizaron menos de 10 estudios por año en 2010 y 2011, pero publicaron casi 40 en 2017. La de Honduras realizó 15 estudios en los primeros cuatro años de funcionamiento, pero solo 3 en los seis años siguientes.
14. *Deep Trade Agreements: Data, Tools, and Analysis* (Acuerdos comerciales profundos: Datos, herramientas y análisis) (panel de información), Banco Mundial, Washington, DC, https://datatopics.worldbank.org/dta/table.html.
15. Véase *Global System of Trade Preferences among Developing Countries* (Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo) (panel de información), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, https://unctad.org/topic/trade-agreements/global-system-of-trade-preferences; Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (página web), ALADI, Montevideo, Uruguay, https://www.aladi.org/sitioaladi/; Alianza del Pacífico (página web), https://alianzapacifico.net.
16. *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement* (Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica) (sitio web), Asuntos Exteriores y Comercio de Nueva Zelandia, Wellington, Nueva Zelandia, https://www.mfat.govt.nz/en/about-us/who-we-are/treaties/trans-pacific-strategic-economic-partnership.
17. Mercado Común del Sur (Mercosur) (panel de información), Mercosur, Montevideo, Uruguay, https://www.mercosur.int.

18. Sobre la base de los enfoques desarrollados por Hofmann, Osnago y Ruta (2017) y Horn, Mavroidis y Sapir (2010), los seis niveles de exigibilidad son: no vinculante (nivel 0); mejor esfuerzo (nivel 1); vinculante pero no sujeto a la solución de controversias (nivel 2); vinculante con sistema de solución de controversias entre Estados (nivel 3); vinculante con sistema de solución de controversias entre el sector privado y el Estado (nivel 4), y vinculante con sistema de solución de controversias tanto entre privados y el Estado como entre Estados (nivel 5).

Bibliografía

Aghion, Philippe, Richard Blundell, Rachel Griffith, Peter Howitt, and Susanne Prantl. 2009. "The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity." *Review of Economics and Statistics* 91 (1): 20–32. https://doi.org/10.1162/rest.91.1.20.

Aghion, Philippe, Christopher Harris, Peter Howitt, and John Vickers. 2001. "Competition, Imitation, and Growth with Step-by-Step Innovation." *Review of Economic Studies* 68 (3): 467–92. https://www.jstor.org/stable/2695893.

Álvarez, Roberto, José Miguel Benavente, and Gustavo Atilio Crespi. 2019. "Innovation in the Global Economy: Opening-Up Latin American Innovation Systems." IDB Discussion Paper IDB-DP-00729, Integration and Trade Sector, Competitiveness, Technology and Innovation Division, Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Anlló, Guillermo, and Diana Suárez. 2009. *Innovación, Algo más que I+D; Evidencias Ibeoramericanas a partir de las encuestas de innovación: Construyendo las estrategias empresarias competitivas*. Buenos Aires: Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

Araujo, Sonia, and Wouter Meester. 2023. *Competition Authorities in LAC: Resources and Activity: An International Benchmark*. Washington, DC: World Bank and Organisation for Economic Co-operation and Development.

Arrow, Kenneth J. 1976. "The Rate of Discount for Long-Term Public Investment." In *Energy and the Environment: A Risk-Benefit Approach*, edited by Holt Ashley, Richard L. Rudman, and Christopher G. Whopple, 113–40. New York: Pergamon Press.

Arza, Valeria, Xavier Cirera, Emanuel López, and Agustina Colonna. 2023. "Explaining Differences in the Returns to R&D in Argentina: The Role of Contextual Factors." *Economics of Innovation and New Technology* 32 (6): 751–82. https://doi.org/10.1080/10438599.2021.2024075.

Benavente, José Miguel, and María Pluvia Zúñiga. 2021. "The Effectiveness of Innovation Policy and the Moderating Role of Market Competition: Evidence from Latin American Firms." IDB Discussion Paper IDB-DP-890, Institutions for Development Sector, Competitiveness, Technology, and Innovation Division, Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Bloom, Nicholas, and John Michael Van Reenen. 2007. "Measuring and Explaining Management Practices across Firms and Countries." *Quarterly Journal of Economics* 122 (4): 1351–408.

Bombardini, Matilde, Bingjing Li, and Ruoying Wang. 2017. "Import Competition and Innovation: Evidence from China." Paper presented at the Hitotsubashi Conference on International Trade and FDI 2017, Hitotsubashi University, Tokyo, December 9–10. https://www7.econ.hit-u.ac.jp/cces/trade_conference_2017/paper/matilde_bombardini.pdf.

Cheng, Thomas K. 2022. *Competition and Innovation Policy Nexus in Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.

Cirera, Xavier, Diego A. Comin, and Marcio Cruz. 2022. *Bridging the Technological Divide: Technology Adoption by Firms in Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.

Cirera, Xavier, and William F. Maloney. 2017. *The Innovation Paradox: Developing-Country Capabilities and the Unrealized Promise of Technological Catch-Up*. Washington, DC: World Bank. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1160-9.

Coronado, Javier, Ivo Gagliuffi, María Isabel Alvarado, and Fiorella Senno. 2021. *Research Consultancy on the Productivity and Competition Report in Latin America*. Lima, Peru: Garrigues.

Hofmann, Claudia, Alberto Osnago, and Michele Ruta. 2017. "Horizontal Depth: A New Database on the Content of Preferential Trade Agreements." Policy Research Working Paper 7981, World Bank, Washington, DC.

Horn, Henrik, Petros C. Mavroidis, and André Sapir. 2010. "Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements." *World Economy* 33 (11): 1565–88.

Iacovone, Leonardo, Mariana De La Paz Pereira López, and Marc Tobias Schiffbauer. 2017. "ICT Use, Competitive Pressures, and Firm Performance in Mexico." *World Bank Economic Review* 30 (Supplement 1): S109–S118. https://doi.org/10.1093/wber/lhw023.

Kang, Hyo. 2023. "How Does Price Competition Affect Innovation? Evidence from US Antitrust Cases." Research Paper, Marshall School of Business, University of Southern California, Los Angeles, CA.

Kitzmuller, Markus, and Martha Martínez Licetti. 2013. "Competition Policy: Encouraging Thriving Markets for Development." ViewPoint Public Policy for the Private Sector 331, Finance and Private Sector Development Vice Presidency, World Bank, Washington, DC.

Lee, Woori. 2022. *Role of Deep Trade Agreements in Improving Competition in LAC*. Washington, DC: World Bank.

Licetti, Martha Martínez, Graciela Miralles, and Robert Teh. 2020. "Competition Policy." In *Handbook of Deep Trade Agreements*, edited by Aaditya Mattoo, Nadia Rocha, and Michele Ruta, 505–52. Washington, DC: World Bank.

Loayza, Norman V., and Michael Woolcock. 2020. "Designing Good Policies Is One Thing, Implementing Them Is Another." *Let's Talk Development* (blog), March 5, 2020. https://blogs.worldbank.org/en/developmenttalk/designing-good-policies-one-thing-implementing-them-another.

Maloney, William F., and Andrés Zambrano. 2023. *Optimal Protection for Innovation: Revisiting Industrial Policy*. Washington, DC: World Bank.

Mattoo, Aaditya, Nadia Rocha, and Michele Ruta, eds. 2020. *Handbook of Deep Trade Agreements*. Washington, DC: World Bank.

Miralles, Graciela, Seidu Dauda, and Leandro Zipitria. 2021. *Barriers to Competition in Product Market Regulation: New Insights on Latin American Countries*. Washington, DC: World Bank.

Navarro, Antonio, Fernando Losada, Emilio Ruzo, and José A. Díez. 2010. "Implications of Perceived Competitive Advantages, Adaptation of Marketing Tactics and Export Commitment on Export Performance." *Journal of World Business* 45 (1): 49–58.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2002. "Hard Core Cartels: Harm and Effective Sanctions." Policy Brief, OECD Observer, Public Affairs Division, Public Affairs and Communications Directorate, OECD, Paris. https://www.oecd.org/competition/cartels/21552797.pdf.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2018. "Investigative Powers in Practice, Break-Out Session 1: Unannounced Inspections in the Digital Age." Issues Note by the Secretariat, Global Forum on Competition, Report DAF/COMP/GF(2018)7, Competition Committee, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, OECD, Paris.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2019. *Review of the Recommendation of the Council Concerning Effective Action against Hard Core Cartels*

[OECD/LEGAL/0294]: Report by the Secretariat. Report DAF/COMP(2019)13 (July 4). Paris: Competition Committee, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, OECD.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2020. *Competition Trends 2020*. Paris: OECD.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2022. *Competition Trends 2022*. Paris: OECD. https://web-archive.oecd.org/2022-03-21/624967-oecd-competition-trends-2022.pdf.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2024. *OECD Competition Trends 2024*. Paris: OECD.

Pelaez, Sergio, Bryan Hurtado, and Javier Avila-Maecha. 2024. "Taxation and Innovation: Evidence from Colombia." *Economics of Innovation and New Technology* 33 (1): 166–84.

Pineda, Emilio, and Aldo Musacchio. 2020. "Solving the State-Owned Enterprises Puzzle in Latin America and the Caribbean." *Recaudando Bienestar* (blog), January 18, 2020. https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/en/solving-the-state-owned-enterprises-puzzle-in-latin-america-and-the-caribbean/.

Rafferty, Olivia. 2021. "Peru Imposes Largest-Ever Fine on Construction Cartel." *Global Competition Review*, November 24. https://globalcompetitionreview.com/article/peru-imposes-largest-ever-fine-construction-cartel.

Reed, Tristan, Mariana De La Paz Pereira López, Ana Francisca Urrutia Arrieta, and Leonardo Iacovone. 2022. "Cartels, Antitrust Enforcement, and Industry Performance: Evidence from Mexico." Policy Research Working Paper 10269, World Bank, Washington, DC. doi:10.1596/1813-9450-10269.

Rocha, Nadia, and Michele Ruta, eds. 2022. *Deep Trade Agreements: Anchoring Global Value Chains in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank. http://hdl.handle.net/10986/37655.

Sampi, James Robert, Ana Francisca Urrutia Arrieta, and Ekaterina Vostroknutova. 2024. "Antitrust Enforcement, Markups, and Productivity: Evidence for Selected South America Countries." Background paper for this report. World Bank, Washington, DC.

Schumpeter, Joseph Alois. 1942. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper and Brothers.

Schwab, Klaus, ed. 2019. *Insight Report: The Global Competitiveness Report 2019*. Geneva: World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.

World Bank. 2021a. *Fixing Markets, Not Prices: Policy Options to Tackle Economic Cartels in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2021b. *World Development Report 2021: Data for Better Lives*. Washington, DC: World Bank.

World Bank and OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2017. *A Step Ahead: Competition Policy for Shared Prosperity and Inclusive Growth*. Washington, DC: World Bank.

6

Observaciones finales

Resumen

Son muchos los motivos que pueden explicar las décadas de magro crecimiento de América Latina y el Caribe: la volatilidad macroeconómica, las bajas tasas de ahorro e inversión, el escaso desarrollo de las instituciones, la mala asignación de recursos entre sectores y empresas, etc. Pero hay un factor clave que se destaca: la baja presión competitiva entre las empresas, que no logra estimular las fuerzas de la destrucción creativa y genera pocos incentivos para la innovación.

En la región, la destrucción creativa se ve limitada por barreras que impiden la entrada de nuevas firmas y protegen de la competencia a las empresas ineficientes e improductivas, permitiéndoles acumular rentas. Las barreras al crecimiento y a la expansión hacia nuevos mercados socavan la solidez de las empresas productivas. Estas barreras tienen origen tanto en las regulaciones como en el mercado. Debilitan la presión de la competencia, lo que conduce a bajas tasas de entrada de nuevos actores, altos márgenes de utilidad, un crecimiento más lento en las empresas y pocos esfuerzos por innovar, todo lo cual contribuye a un escaso aumento de la productividad.

¿Una competencia más intensa podría acelerar el crecimiento de la productividad en la región? Los estudios empíricos realizados para este informe sugieren que la respuesta es afirmativa. Las autoridades nacionales pertinentes han fomentado la competencia, y esta, a su vez, ha propiciado el incremento de la productividad alentando a las empresas que disponen de la capacidad necesaria a innovar. No solo los recién llegados innovan, sino también los actores ya establecidos. Si bien las empresas existentes quizá cuenten con los recursos necesarios, como ahorros y acceso a la tecnología, es posible que haga falta impulsarlas a innovar presentándoles la perspectiva de perder mercado debido a la presión de la competencia.

Las evidencias empíricas expuestas en este informe muestran que, si se reducen las barreras de entrada y se aplican leyes antimonopólicas, se puede incentivar a las principales empresas ya establecidas a innovar, lo que dará como resultado más ventas y mayor productividad.

Mediante un análisis de los efectos a corto plazo de la liberalización de las importaciones, en el informe se destaca el papel crucial que desempeña la política de competencia para preparar a los países para las inevitables perturbaciones externas. No obstante, en última instancia, el efecto de dicha política en el aumento de la productividad depende de la aplicación de otras políticas complementarias que amplifiquen los beneficios que genera la competencia en la productividad. En el informe se hace hincapié en que el nexo entre competencia e innovación es fundamental. Los países deben lograr avances coordinados en sus marcos de políticas de competencia y en los sistemas nacionales de innovación. La región necesita nuevas reformas para elevar la productividad y acelerar el cambio hacia un crecimiento impulsado por el sector privado. La política de competencia debe desempeñar un papel clave: debe nivelar las condiciones para los participantes del mercado, desbloquear el proceso de destrucción creativa y proporcionar a las empresas altamente productivas nuevos incentivos para crecer e innovar, permitiendo al mismo tiempo la salida de las firmas improductivas. Una mejor aplicación de las leyes antimonopolio y una revisión del marco regulatorio podrían intensificar las presiones competitivas. Las reformas deben evaluarse explícitamente para determinar sus efectos en la productividad a fin de permitir la formulación de políticas basadas en evidencias.

No se puede esperar que la política de competencia actúe en el vacío. También son importantes las instituciones y la capacidad de las autoridades que regulan la competencia y de las empresas privadas. Las autoridades encargadas de regular la competencia necesitan disponer de más recursos humanos y financieros para supervisar los mercados, ya que las investigaciones de presuntas infracciones a las leyes de competencia solo pueden llevarse a cabo si se destinan personal y tiempo. Las mencionadas autoridades también necesitan autonomía institucional y normativa para evitar ser captadas por intereses creados. Además, las empresas privadas deben contar con sólidas capacidades de organización y gestión para innovar con éxito.

Las observaciones presentadas en este informe muestran por qué la política de competencia no debe diseñarse, aplicarse y evaluarse aisladamente, sino como componente central de estrategias nacionales de desarrollo integrales y coherentes.

La competencia es un elemento central del crecimiento económico, pero las evidencias sobre cómo afecta a la productividad suelen ser limitadas. En *Competencia y crecimiento de la productividad en América Latina y el Caribe* se presenta una nueva investigación empírica que muestra cómo las políticas de la región referidas a la competencia han impulsado eficazmente el crecimiento de la productividad y han mejorado los resultados del mercado.

"Una lectura obligada para quienes deseen comprender la relación entre las leyes de la competencia, el cumplimiento de las medidas sobre competencia, el crecimiento y la productividad en América Latina. Un informe con abundantes datos, análisis y recomendaciones que orientarán a los encargados de la formulación de políticas de la región".

— Antonio Capobianco,
subjefe de la División de Competencia de la
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

"Este es un trabajo muy importante tanto para los economistas como para los estudiosos de las leyes de defensa de la competencia, teniendo en cuenta que estos últimos durante mucho tiempo han dado por sentado que la aplicación de las medidas antimonopolio y el aumento de la competencia contribuyen al crecimiento económico. Si bien esta relación se ha analizado en artículos de publicaciones especializadas, este es uno de los primeros libros en los que se examina el tema profunda y sistemáticamente. Desearía que este informe se hubiera publicado antes, ya que sin duda habría contribuido enormemente a mi propio trabajo sobre el tema".

— Thomas Cheng,
profesor y decano adjunto de la Facultad de Derecho de la Universidad de Hong Kong,
y autor de *Competition Law in Developing Countries* (Las leyes relativas a la competencia en los países en desarrollo)

"Es fundamental entender cómo la competencia y las políticas relativas a la competencia inciden en el aumento de la productividad, que es la clave del desarrollo económico. Con este libro se logran grandes avances en la comprensión de estas conexiones. Se aprovechan datos nuevos sobre la aplicación de las medidas antimonopolio y otros aspectos legales para generar ideas basadas en evidencias sobre la mejor manera en que las políticas de competencia pueden fomentar el crecimiento de la productividad. Hay mucho para aprender aquí".

— Chad Syverson,
profesor distinguido de Economía George C. Tiao,
Escuela de Negocios Booth de la Universidad de Chicago

ISBN 978-1-4648-2273-5

90000
9 781464 822735

SKU 212273

GRUPO BANCO MUNDIAL