

## LATIN AMERICAN COMPETITION FORUM

### Session 1: Competition and Poverty Reduction

Contribution from Peru

#### 1. Definición de pobreza

Existen varias maneras de medir pobreza y, dependiendo de las variables utilizadas, es posible obtener resultados distintos. En el caso de Perú, el principal método para definir pobreza utilizado por el gobierno en el análisis y evaluación de las medidas de política económica y social es el cálculo del porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza, la cual incluye dos componentes: el componente alimentario (llamado también línea de pobreza extrema) y el componente no alimentario.<sup>1</sup> Considerando dicha metodología, la pobreza en el Perú ha venido disminuyendo en los últimos años a pesar del contexto de crisis internacional vigente. En efecto, en el año 2011 la tasa de pobreza total ascendió a 27,8%, mientras que la tasa de pobreza extrema fue igual a 6,3% (ver Cuadro 1). Cabe precisar que la reducción observada en el indicador durante el 2011 ha permitido que alrededor de 800 mil personas dejen de ser pobres y más de 360 mil dejen la condición de pobreza extrema.

**Cuadro 1**  
PERÚ: POBREZA TOTAL Y EXTREMA SEGÚN ÁMBITO  
(% de la población)

Área de residencia	2009	2010	2011
<b>Pobreza total</b>			
Nacional	33,5	30,8	27,8
Rural	66,7	61,0	56,1
Urbana	21,3	20,0	18,0
<b>Pobreza extrema</b>			
Nacional	9,5	7,6	6,3
Rural	29,8	23,8	20,5
Urbana	2,0	1,9	1,4

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2012). Marco Macroeconómico Multianual 2013-2015.

#### 2. Efecto de la competencia en mercados de bienes y servicios esenciales, en principio

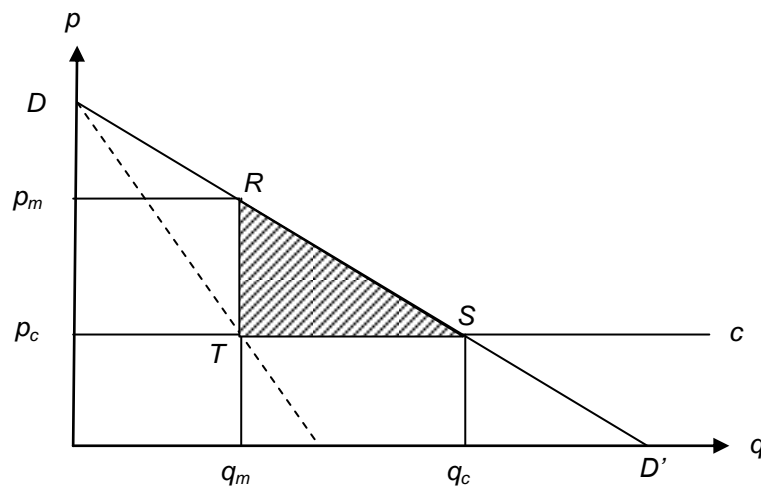
Desde el punto de vista de la teoría microeconómica estándar se espera que la competencia promueva la eficiencia asignativa y productiva en los mercados de bienes y servicios esenciales. Para ilustrar el punto anterior, asumamos por simplicidad que existe una demanda de mercado lineal, representada por la recta  $DD'$  en el Gráfico 1; así como costos marginales constantes, representados por la recta  $c$ . En competencia perfecta, el precio es igual costo marginal de producción,  $p_c = c$ , y la cantidad vendida a los consumidores es  $q_c$ . En este escenario, el bienestar de la sociedad, definido como la suma de los excedentes del consumidor y productor, es el máximo alcanzable y está dado por el triángulo  $Dp_cS$  (en este caso, dado que los beneficios económicos de las empresas son iguales a cero, no existe

<sup>1</sup> Es importante precisar que la Encuesta Nacional de Hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática permite medir la pobreza de muchas más formas, las cuales son incorporadas por otros órganos de gobierno en sus procesos de toma de decisiones y asignación de recursos. Tal es el caso del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

excedente del productor y el bienestar de la sociedad en su conjunto es igual al excedente del consumidor).

En cambio, en una situación de monopolio se establece un precio igual a  $p_m$  (superior a  $p_c$ ) y la cantidad de equilibrio está dada por  $q_m$  (inferior a la cantidad en una situación de competencia perfecta,  $q_c$ ). Con ello el bienestar está dado por el área comprendida entre los puntos  $Dp_cTR$ , la cual incluye el excedente del productor ( $p_m p_c TR$ ) y el excedente del consumidor ( $Dp_m R$ ). A consecuencia de la existencia del monopolio se genera una pérdida de eficiencia social para la economía igual a la diferencia entre las áreas  $Dp_cS$  y  $Dp_cTR$ , es decir, el área del triángulo  $RTS$ .

**Gráfico 1**  
EQUILIBRIO BAJO COMPETENCIA PERFECTA Y BAJO MONOPOLIO

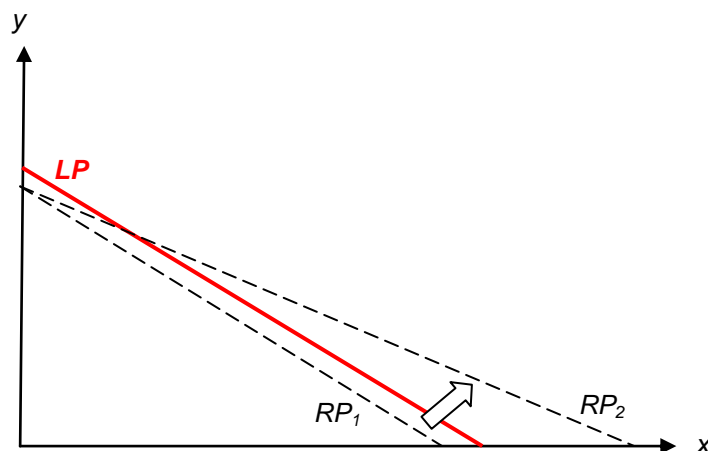


Suponiendo que partimos de una situación monopólica, la introducción de competencia significará un incremento en la cantidad consumida (de  $q_m$  a  $q_c$ ) y una disminución en el precio observado en el mercado (de  $p_c$  a  $p_m$ ). Es decir, gracias a las políticas de competencia, personas que antes no podían acceder a este bien o servicio esencial, ahora podrán consumirlo.

Considerando la metodología de medición de pobreza descrita en la Sección 1, podemos expresar la línea de pobreza como una restricción presupuestaria ( $LP$  en el Gráfico 2). Todos aquellos consumidores con ingresos inferiores a  $LP$  se encuentran en situación de pobreza, de acuerdo con esta definición. Tal es el caso de aquel consumidor cuya restricción presupuestaria está dada por la línea punteada  $RP_1$ .

Tal como vimos anteriormente, la introducción de competencia en el mercado genera una disminución en el nivel de precios (de  $p_c$  a  $p_m$ ). Ello significa un cambio en la relación de precios  $P_y/P_x$ , es decir, se modifica la pendiente de la restricción presupuestaria de los consumidores (cambio de  $RP_1$  a  $RP_2$  en Gráfico 2). De esta manera, las posibilidades de consumo son ampliadas y personas que antes se ubicaban por debajo de la línea de pobreza pueden ahora ubicarse por encima de ella, disminuyendo así el nivel de pobreza.

**Gráfico 2**  
EFECTOS DE LA INTRODUCCIÓN DE COMPETENCIA



### 3. Efecto de la competencia en mercados de bienes y servicios esenciales, en la realidad

En los últimos años, el Indecopi ha adquirido una importante experiencia aplicando las normas peruanas de competencia en mercados de bienes esenciales como pollo, azúcar, leche, oxígeno medicinal, cemento y medicamentos; así como en mercados de servicios básicos como los de seguros vehiculares, servicios notariales y transporte público. A continuación se presenta una breve descripción de cada uno de dichos casos:

- En el caso del pollo (1996), el Indecopi, tanto a través de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (en adelante, CLC) como del Tribunal de Defensa de la Competencia (en adelante, el Tribunal), sancionó a las empresas de una asociación avícola por la concertación para la fijación del precio y la limitación de la producción del pollo, producto básico de la canasta familiar.<sup>2</sup>
- En el caso del azúcar (2006), debido a la presencia de indicios de una posible concertación para la fijación del precio y el control de la producción del azúcar, en el 2006 se realizó una profunda investigación por la cual se pudo determinar que los patrones de conducta del mercado azucarero se explicaron por factores externos, los cuales determinaron las condiciones de la oferta de forma independiente a la voluntad de las empresas investigadas.<sup>3</sup>
- En el caso de la leche (2007), una asociación de ganaderos lecheros denunció a una empresa dominante en la producción de leche evaporada por la imposición de precios de compra excesivamente bajos. Sin embargo, considerando que la naturaleza de la conducta denunciada no podía afectar la competencia (y potencialmente podría reducir el precio de los productos lácteos) la denuncia fue declarada improcedente.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Ver: Resolución 276-97-TDC del 19 de noviembre de 1997. Disponible en: <http://aplicaciones.indecopi.gob.pe/ArchivosPortal/articulos/2005/3/1-66/Re276-1997.pdf>

<sup>3</sup> Ver: Resolución 029-2009/CLC-INDECOPI del 7 de mayo de 2009. Disponible en: <http://www.indecopi.gob.pe/RepositorioAPS/0/2/par/RES029-2009/Res029-2009.pdf>

<sup>4</sup> Ver: Resolución 005-2010/ST-CLC-INDECOPI del 15 de abril de 2010. Disponible en: [http://www.indecopi.gob.pe/RepositorioAPS/0/2/par/RES\\_005\\_2010\\_ST\\_CLC/Res005-2010ST.pdf](http://www.indecopi.gob.pe/RepositorioAPS/0/2/par/RES_005_2010_ST_CLC/Res005-2010ST.pdf)

- En el caso del oxígeno medicinal (2008), la CLC sancionó a las empresas que proveían de este producto al seguro social peruano, al determinar que entre 1999 y 2004 ellas se habían repartido geográficamente las licitaciones para la adquisición del citado insumo, cuya demanda es inelástica debido a que resulta indispensable para la preservación de la vida y la salud de las personas que no pueden acceder a establecimientos privados.<sup>5</sup>
- Asimismo, cabe precisar que en 2010 se iniciaron dos casos que aún se encuentran en trámite. En el primero, se analiza el posible establecimiento de un esquema vertical de boicot contra un nuevo entrante al mercado cementero peruano, el cual se encuentra altamente concentrado y distribuido geográficamente.<sup>6</sup> El segundo caso es un procedimiento sancionador en contra de varias cadenas de farmacias por la presunta fijación concertada de precios de algunos medicamentos y suplementos de uso masivo.<sup>7</sup>
- Con relación a servicios básicos, en 2004 la CLC sancionó a las empresas que ofrecían seguros vehiculares enlatados (dirigidos al público masivo) a nivel nacional, debido a que entre 1999 y 2003 fijaron concertadamente el monto de las primas y deducibles mínimos de dichos seguros.<sup>8</sup>
- Asimismo, se han tramitado diversos casos referidos a servicios de transporte en diferentes zonas del país, donde asociaciones y grupos de transportistas (de carga y de pasajeros) habrían decidido e impuesto concertadamente sus tarifas a los usuarios del servicio, generando un perjuicio a la población. Varios de los casos señalados se encuentran aún en trámite.<sup>9</sup>
- Finalmente, en el caso de los servicios notariales (2011), se ha iniciado un procedimiento contra un colegio de notarios por presuntas recomendaciones anticompetitivas a sus integrantes para la fijación de precios y condiciones de servicios notariales en materia de garantías mobiliarias (prenda), que se utilizan normalmente en préstamos de pequeña envergadura.<sup>10</sup>

Lamentablemente, no contamos con estudios precisos sobre el impacto real de estas decisiones sobre los sectores más pobres de la población.

#### 4. Mercados competitivos versus controles/intervenciones “pro pobres” de gobierno

<sup>5</sup> Ver: Resolución 051-2010/CLC-INDECOPI del 13 de agosto de 2010. Disponible en: [http://www.indecopi.gob.pe/RepositorioAPS/0/2/par/RES\\_051\\_2010\\_CLC/Res051-2010.pdf](http://www.indecopi.gob.pe/RepositorioAPS/0/2/par/RES_051_2010_CLC/Res051-2010.pdf)

<sup>6</sup> Puede accederse a la nota sucinta de inicio de este procedimiento en: [http://www.indecopi.gob.pe/repositorioaps/0/2/par/notas\\_interes\\_clc/NotasInicioProc/Res-004-2010-ST-CLC-INDECOPI.pdf](http://www.indecopi.gob.pe/repositorioaps/0/2/par/notas_interes_clc/NotasInicioProc/Res-004-2010-ST-CLC-INDECOPI.pdf)

<sup>7</sup> Puede accederse a la nota sucinta de inicio de este procedimiento en: [http://www.indecopi.gob.pe/repositorioaps/0/2/par/notas\\_interes\\_clc/NotasInicioProc/Nota017-2010-ST-CLC-INDECOPI.pdf](http://www.indecopi.gob.pe/repositorioaps/0/2/par/notas_interes_clc/NotasInicioProc/Nota017-2010-ST-CLC-INDECOPI.pdf)

<sup>8</sup> Ver: Resolución 009-2008/CLC-INDECOPI del 25 de febrero de 2008. Disponible en: <http://www.indecopi.gob.pe/RepositorioAPS/0/2/par/RES009-2008/Res009-2008.pdf>

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, las resoluciones siguientes:

- Resolución 085-2009/CLC-INDECOPI del 22 de diciembre de 2009. Disponible en: [http://www.indecopi.gob.pe/RepositorioAPS/0/2/par/RES\\_085\\_2009\\_CLC/Res085-2009.pdf](http://www.indecopi.gob.pe/RepositorioAPS/0/2/par/RES_085_2009_CLC/Res085-2009.pdf)
- Resolución 069-2010/CLC-INDECOPI del 6 de octubre de 2010. Disponible en: [http://www.indecopi.gob.pe/RepositorioAPS/0/2/par/RES\\_069\\_2010\\_CLC/Res069-2010.pdf](http://www.indecopi.gob.pe/RepositorioAPS/0/2/par/RES_069_2010_CLC/Res069-2010.pdf)
- Resolución 055-2011/CLC-INDECOPI del 11 de octubre de 2011. Disponible en: [http://www.indecopi.gob.pe/RepositorioAPS/0/2/par/RES\\_055\\_2011\\_CLC/Res055-2011CLC.pdf](http://www.indecopi.gob.pe/RepositorioAPS/0/2/par/RES_055_2011_CLC/Res055-2011CLC.pdf)
- Resolución 056-2011/CLC-INDECOPI del 11 de octubre de 2011. Disponible en: [http://www.indecopi.gob.pe/RepositorioAPS/0/2/par/RES\\_056\\_2011\\_CLC/Res056-2011CLC.pdf](http://www.indecopi.gob.pe/RepositorioAPS/0/2/par/RES_056_2011_CLC/Res056-2011CLC.pdf)

<sup>10</sup> Procedimiento iniciado por Resolución 019-2011/ST-CLC-INDECOPI del 27 de diciembre de 2011.

Regularmente existen presiones para que el Estado intervenga directamente en los mercados, proveyendo bienes o servicios, ya sea a través de empresas públicas o mediante subsidios a la demanda u oferta. Estas demandas por una mayor intervención del Estado en la Economía, si bien no son del todo incompatibles con una política más general de desarrollo de los mercados a partir de la promoción y defensa de la competencia, son riesgosas si no se focalizan adecuadamente, toda vez que pueden llevar a excluir del mercado a los competidores privados.

En el caso Peruano, las intervenciones del Estado en la economía, mediante el desarrollo de actividades empresariales para la provisión de bienes y servicios está limitada al cumplimiento de tres requisitos establecidos en la Constitución Política de 1993: (i) debe estar autorizada por ley expresa, (ii) debe ser subsidiaria<sup>11</sup> a las actividades del sector privado y (iii) debe estar fundamentada en razones de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.<sup>12</sup> Cabe precisar que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 14.3 del Decreto Legislativo 1044<sup>13</sup>, la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal del Indecopi es la encargada de analizar el rol subsidiario de la actividad empresarial del Estado.

A la fecha, varios de estos casos han sido analizados por el Indecopi, resaltando las denuncias realizadas contra los servicios bajo tarifario diferenciado<sup>14</sup> de dos hospitales y cuatro institutos especializados del Ministerio de Salud. En los casos de los dos hospitales, el Indecopi determinó que los servicios bajo tarifario diferenciado no se encontraban autorizados por una ley expresa<sup>15</sup>; mientras que los casos de los institutos especializados aún se encuentran bajo investigación.

## 5. Políticas de competencia hacia consumidores empobrecidos

La política de competencia dirigida hacia consumidores pobres no debería ser diferente a la dirigida al resto de la sociedad. Sin perjuicio de esto, la política de defensa de la competencia, aunque contribuye, no parece ser suficiente para resolver los problemas de

---

<sup>11</sup> El principio de subsidiariedad significa que el Estado puede participar en la provisión de bienes o servicios que son de interés para la sociedad siempre y cuando no exista oferta privada capaz de satisfacer la demanda de dichos bienes o servicios; o que, aun en la presencia de oferta privada, existen segmentos de la población que por sus características y condiciones no son atendidos por dicha oferta. Es decir, el desarrollo de la actividad empresarial del Estado debe evitar que el Estado sustituya al sector privado en la provisión de bienes o servicios que pueden ser ofrecidos por el sector privado.

<sup>12</sup> “**Artículo 60º.**- El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa. Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.”

<sup>13</sup> Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de la Competencia Desleal, dado el 25 de junio de 2008.

<sup>14</sup> Los servicios bajo tarifario diferenciado son aquellos servicios brindados por el hospital o instituto de salud público (estatal) a una tarifa mayor que la cobrada a otros pacientes (como, por ejemplo, aquellos pertenecientes al Seguro Integral de Salud, pacientes subsidiados, etc.) a cambio de recibir atención con ciertas características preferenciales como menores tiempo de espera, hospitalización en habitaciones privadas, etc.

<sup>15</sup> Ver: Resoluciones 2549-2010/SC1-INDECOPI y 2550-2010/SC1-INDECOPI del 14 de setiembre de 2010. Disponibles en: [http://sistemas.indecopi.gob.pe/sdc\\_Jurisprudencia/documentos/1-93/2010/Re2549.pdf](http://sistemas.indecopi.gob.pe/sdc_Jurisprudencia/documentos/1-93/2010/Re2549.pdf) y [http://sistemas.indecopi.gob.pe/sdc\\_Jurisprudencia/documentos/1-93/2010/Re2550.pdf](http://sistemas.indecopi.gob.pe/sdc_Jurisprudencia/documentos/1-93/2010/Re2550.pdf), respectivamente.

acceso a bienes y servicios de los más pobres. En ese sentido, los Estados pueden y deben emplear otras políticas más focalizadas a luchar contra la pobreza.

La priorización del accionar de oficio de la institución se viene realizando sobre la base de la existencia de indicios de prácticas anticompetitivas y en función del carácter sensible del bien o servicio en cuestión. De esta manera, si bien los potenciales efectos en la pobreza no son explícitamente incorporados en la determinación de los sectores a ser investigados, las investigaciones iniciadas por iniciativa de la autoridad son realizadas, principalmente, en mercados de bienes y servicios esenciales.