

PANORAMA GENERAL

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



GRUPO BANCO MUNDIAL

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

PANORAMA GENERAL

**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

Este cuadernillo contiene tanto el panorama general como el prólogo del documento *Competition and Productivity Growth in Latin America and the Caribbean*, doi: 10.1596/978-1-4648-2081-6. Una vez publicado el libro completo, se podrá consultar la versión en PDF en <https://openknowledge.worldbank.org/>, y se podrán solicitar copias impresas en <http://Amazon.com>. Sírvase utilizar la versión final para citar, reproducir o adaptar el contenido de esta obra.

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

Algunos derechos reservados

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 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 está 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>. La licencia Creative Commons de Reconocimiento permite copiar, distribuir, comunicar y adaptar la presente obra, incluso para fines comerciales, con 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*, panorama general, Banco Mundial, Washington, DC, 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 este. 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 obra, 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 de sus autores y no son avalados por el Banco Mundial.*

Contenido de terceros: Téngase presente que el Banco Mundial no necesariamente es propietario de todos los componentes de la obra, por lo que no garantiza que el uso de dichos componentes o de las partes del documento que son propiedad de terceros no violará los derechos de estos. El riesgo de reclamación derivado de dicha violación correrá por exclusiva cuenta del usuario. Si se desea reutilizar algún componente de esta obra, es responsabilidad del usuario determinar si debe solicitar autorización y obtener dicho permiso del propietario de los derechos de autor. Como ejemplos de componentes se pueden mencionar los cuadros, los gráficos y las imágenes, entre otros.

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

Pinturas de portada e inicio de secciones: © Maximino Javier, *Sin título*, 1981. Utilizada con el permiso de Maximino Javier. Su reutilización debe contar con la debida autorización.

Fotografía de la pintura de la portada: Carlos Díaz Corona/Black Coffee Gallery Foundation. Utilizada con el permiso de Carlos Díaz Corona/Black Coffee Gallery Foundation. Su reutilización debe contar con la debida autorización.

Diseño de la portada: Bill Pragluski, Critical Stages, LLC.



Índice

<i>Prólogo</i>	v
Panorama general	1
Resumen.....	1
Capítulo 1. Competencia, innovación y productividad en América Latina y el Caribe.....	2
Capítulo 2. Eliminación de las barreras a la entrada y a la expansión.....	5
Capítulo 3. Aplicación de medidas antimonopolio.....	7
Capítulo 4. Competencia, complementariedad y capacidades a nivel internacional.....	10
Capítulo 5. Hacer las cosas bien: Cómo lograr que la competencia funcione.....	13
Nota.....	14
Referencias bibliográficas.....	14

Gráficos

PG.1 Percepciones sobre el dominio del mercado (países y grupos de países seleccionados, 2019).....	4
PG.2 Variación en la PTF de las empresas manufactureras con un aumento del 1 % en el número de empleados (países seleccionados, varios años).....	4
PG.3 Barreras a la entrada nacional y extranjera (países y grupos de países seleccionados, 2018).....	5
PG.4 Variación en la productividad atribuida a la reforma (coeficiente de regresión, Perú, 2008-17).....	6
PG.5 Personal y presupuesto de la autoridad reguladora de la competencia de América Latina y el Caribe (regiones y grupos de países seleccionados, varios años).....	8
PG.6 Efecto de la aplicación de medidas antimonopolio en la PTFI (por tipo de abuso, países seleccionados, 2007-17).....	10



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 mejores 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, 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 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 reguladoras de la competencia aumentan la producción, mejoran la productividad y fomentan 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 para la región
de América Latina y el Caribe
Banco Mundial*



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 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 su 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. 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, en vista de 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. Sin embargo, 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

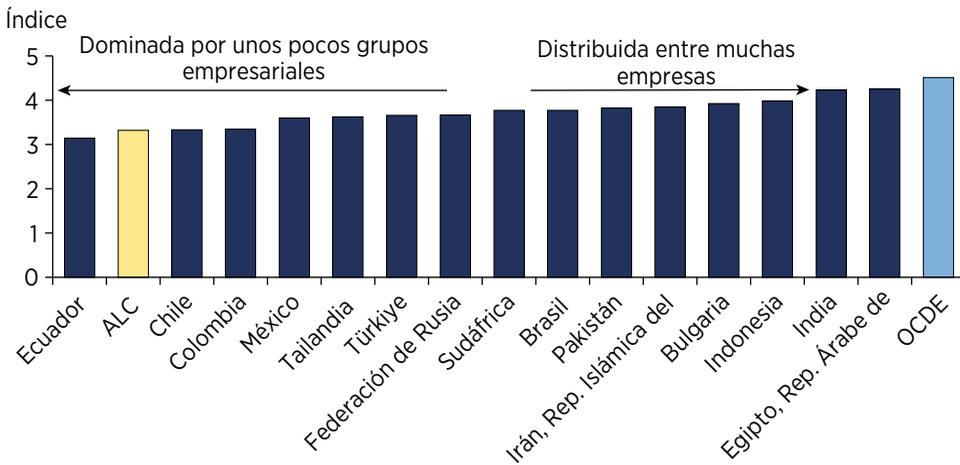
sofisticadas, si se las contrasta con empresas de otras regiones. En comparación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las empresas de América Latina y el Caribe invierten menos en investigación y desarrollo, y dependen más de actividades de innovación no relacionadas con la frontera tecnológica. 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 empresas 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 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 (gráfico PG.1). 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. Las empresas dominantes tienden a ser más grandes de lo que su productividad podría indicar: a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, en América Latina y el Caribe las empresas más grandes no son necesariamente más productivas (gráfico PG.2).

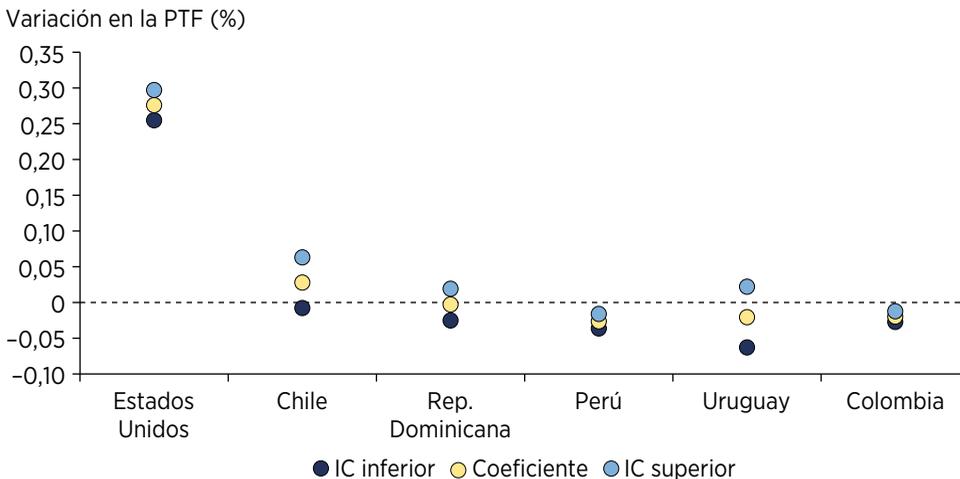
Gráfico PG.1 Percepciones sobre el dominio del mercado (países y grupos de países seleccionados, 2019)



Fuente: Schwab (2019).

Nota: El índice de dominio del mercado refleja las respuestas a la 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 PG.2 Variación en la PTF de las empresas manufactureras con un aumento del 1 % en el número de empleados (países seleccionados, varios años)



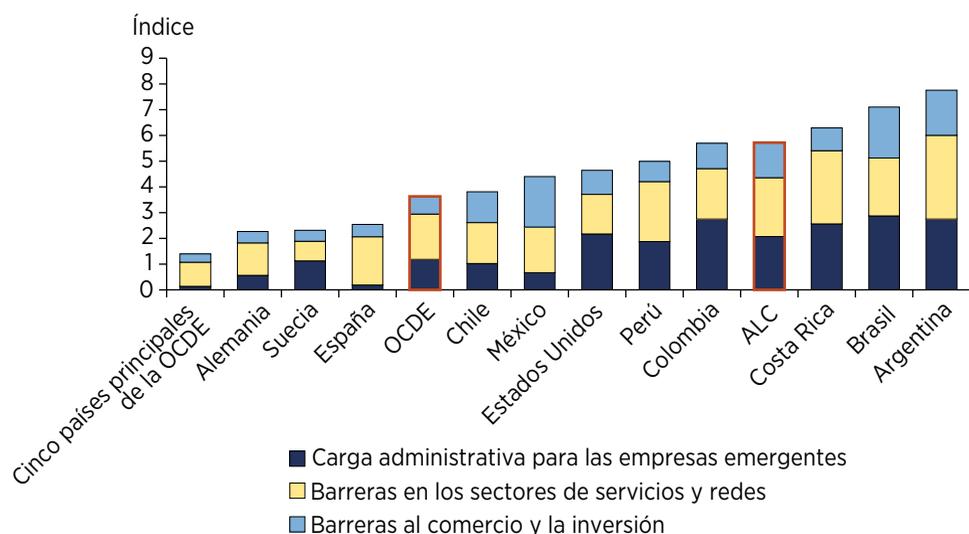
Fuente: Cálculos realizados a partir de bases de datos de empresas manufactureras.

Nota: Los datos de Perú y Colombia son de 2007-17; Chile, 2012-17; Uruguay, 2007-16; República Dominicana, 2015-19, y Estados Unidos, 1987-2019. La productividad de las empresas se calcula asumiendo una función de producción de Cobb-Douglas y siguiendo la metodología de Akerberg, 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 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.

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 disuadir 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 América Latina y el Caribe, las regulaciones que limitan la actividad empresarial, el comercio y la inversión y establecen el control estatal sobre ciertas operaciones comerciales son casi dos veces más restrictivas que las de los países de mejor desempeño de la OCDE (gráfico PG.3). En este informe se presentan evidencias de los posibles impactos de la eliminación de estas barreras.

Gráfico PG.3 Barreras a la entrada nacional y extranjera (países y grupos de países seleccionados, 2018)

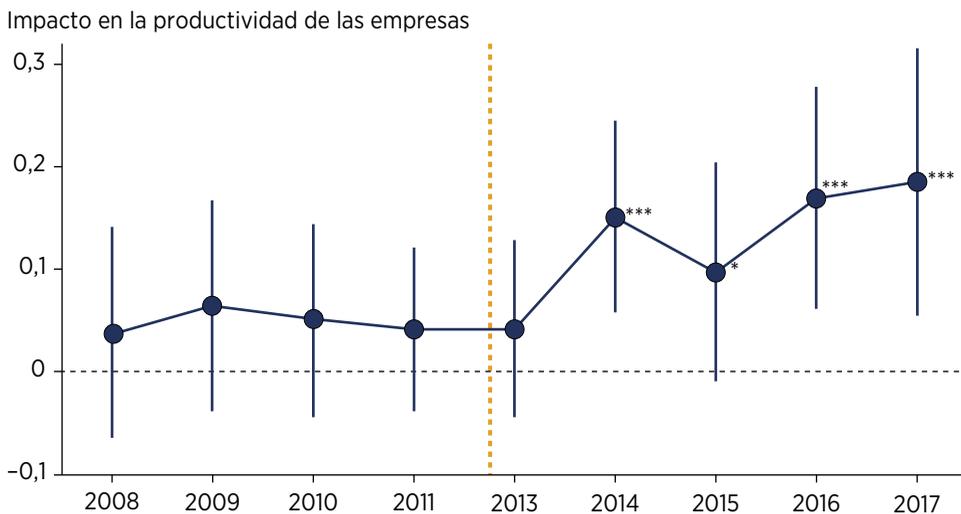


Fuentes: Base de datos de la OCDE y el Grupo Banco Mundial sobre regulación de los mercados de productos, 2018-20 (panel), catálogo de datos, Banco Mundial, Washington, DC, <https://prosperitydata360.worldbank.org/en/dataset/OECDWBG+PMR>; Indicadores de Regulación de los Mercados de Productos (panel),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

Nota: 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 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 (gráfico PG.4). Una reforma de 2013 otorgó facultad legal al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) 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 por parte 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, una cuarta parte de los municipios del país y 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.

Gráfico PG.4 Variación en la productividad atribuida a la reforma (coeficiente de regresión, Perú, 2008-17)



Fuente: Schiffbauer, Sampi y Coronado (2022).

Nota: El gráfico refleja el impacto estimado de la reforma 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 gran aumento de la productividad respecto de empresas comparables del mismo sector, pero no ubicadas en municipios que favorecían 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 %.

Nivel de importancia: * = 10 %, *** = 1 %.

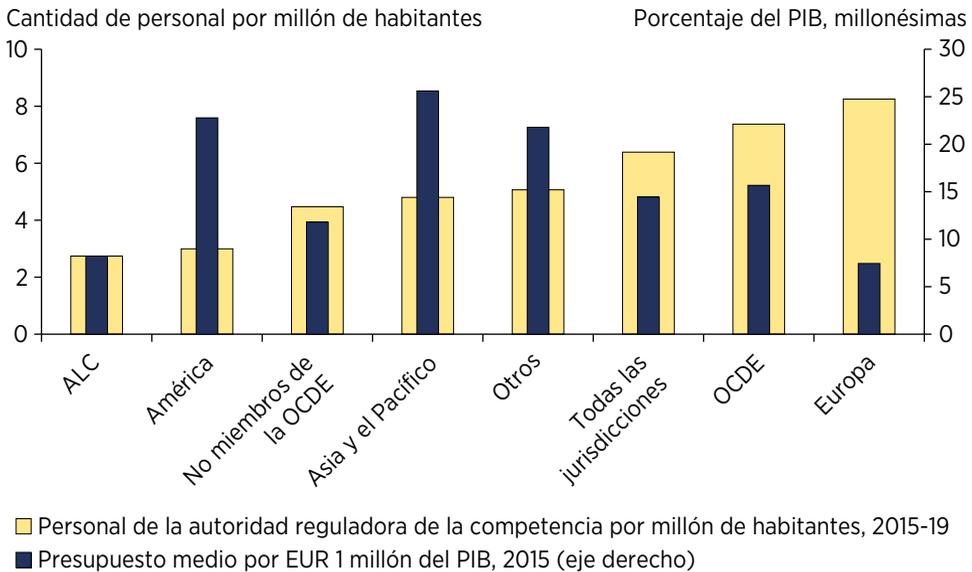
Otro ejemplo de Perú es que las regulaciones adoptadas *ex ante* y destinadas a elevar los estándares de calidad para la provisión de servicios de tecnología de la información y las comunicaciones sirvieron para incrementar la productividad de los ingresos a nivel de las empresas en aproximadamente un 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 ubican dentro del 5 % más alto en la distribución de la productividad empresarial. 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 que enfrentan 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 las enormes tareas que deben llevar a cabo (gráfico PG.5). 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 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.

Gráfico PG.5 Personal y presupuesto de la autoridad reguladora de la competencia de América Latina y el Caribe (regiones y grupos de países seleccionados, varios años)



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

Nota: El nombre de las regiones se obtuvo 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.

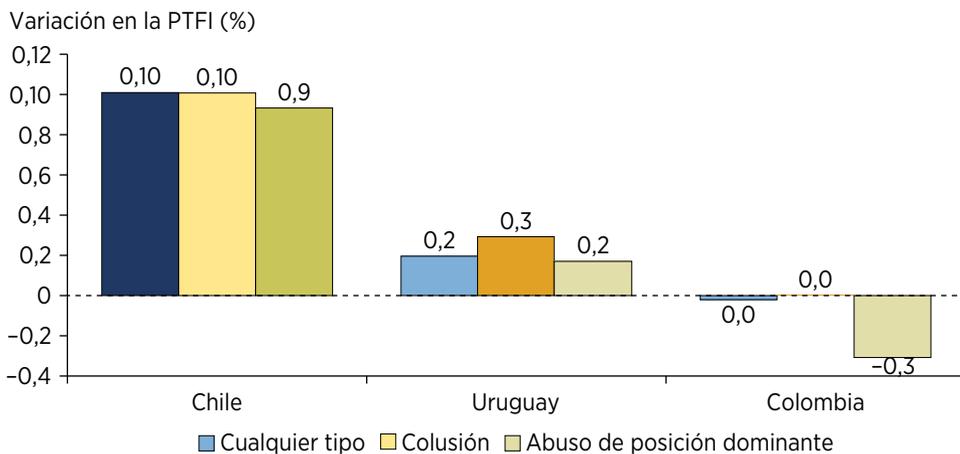
Según varias mediciones, las autoridades reguladoras de la competencia de la región tienen un desempeño inferior al de sus pares, a pesar de los avances logrados en las últimas tres décadas. Por ejemplo, el desempeño de América Latina y el Caribe es considerablemente inferior al de casi cualquier otro 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 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 aplicadas 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 en la productividad de 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 las 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 (gráfico PG.6). Dada la falta de información sistemática para estudiar la aplicación de las políticas de competencia en la región, el análisis se basa 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 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 negociar¹.

Gráfico PG.6 Efecto de la aplicación de medidas antimonopolio en la PTFI (por tipo de abuso, países seleccionados, 2007-17)



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

Nota: 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.

Capítulo 4. Competencia, complementariedad y capacidades a nivel internacional

La bibliografía económica ofrece evidencias empíricas sobre los efectos del aumento de la competencia derivada de una mayor importación 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 mucha mano de obra 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 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 del comercio con China ha favorecido a los productores y exportadores de materias primas, al tiempo que ha entrado en competencia con 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 del sector 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 en las importaciones y la innovación está determinada por la proximidad de una empresa 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 competencia, mientras que las empresas 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 (a través de las ventas) y a la contracción o salida de empresas 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 producción de bienes secundarios con menor peso relativo en sus carteras. Así, las empresas más grandes y los productos básicos 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, ya 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 a la probabilidad de participar en la innovación de procesos y productos. Las empresas de frontera, definidas como el 10 % superior en 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 cuanto a 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 preferencial 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, en lo que respecta a los acuerdos comerciales con Estados Unidos, las reducciones arancelarias 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 que buscar soluciones intermedias. La distribución de las empresas según la productividad o la distancia a la frontera tecnológica es importante para el éxito de la reforma 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 soluciones intermedias.

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 existe un sólido consenso político en torno a ella 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 en la productividad dependen del enfoque metodológico aplicado para dicha estimación. Véase Sampi, Urrutia Arrieta y Vostroknutova (2024).

Referencias bibliográficas

- Akerberg, Daniel A., Kevin Caves, and Garth Frazer. 2015. "Identification Properties of Recent Production Function Estimators." *Econometrica* 83 (6): 2411–51.
- Araujo, Sonia, and Wouter Meester. 2023. "Competition Authorities in LAC: Resources and Activity. An International Benchmark." Background paper for this report. World Bank, Washington, DC.
- 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.
- 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, 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.
- Schiffbauer, Marc Tobias, James Robert Sampi, and Javier Coronado. 2022. "Competition and Productivity: Evidence from Peruvian Municipalities." *Review of Economics and Statistics* 1–45.
- Schwab, Klaus, ed. 2019. *Insight Report: The Global Competitiveness Report 2019*. Geneva: World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.

La competencia es un elemento central del crecimiento económico, pero la evidencia empírica sobre cómo esta afecta a la productividad suele ser muy limitada. En *Competencia y crecimiento de la productividad en América Latina y el Caribe* se presentan nuevos datos que muestran de qué manera las políticas en materia de competencia han impulsado eficazmente el crecimiento de la productividad.

“Una lectura obligada para quienes deseen comprender la relación entre las leyes de 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 otras informaciones 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

