

Borradores Departamento de Economía

N°30

Julio de 2009

La función reguladora del Estado: ¿qué regular y por qué? Conceptualización y el caso de Colombia

Elaborado por:

Jorge Hernán Flórez Acosta

Este Borrador es derivado de un proyecto de investigación realizado de manera autónoma por el autor.



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

**FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS**

1 9 4 4

Medellín - Colombia

La serie Borradores Departamento de Economía está conformada por documentos de carácter provisional en los que se presentan avances de proyectos y actividades de investigación, con miras a su publicación posterior en revistas o libros nacionales o internacionales. El contenido de los Borradores es responsabilidad de los autores y no compromete a la institución.

*La función reguladora del Estado: ¿qué regular y por qué?
Conceptualización y el caso de Colombia*

*Jorge Hernán Flórez Acosta**

- Introducción – 1. ¿Qué es la regulación? - La regulación del fallo de la competencia - 2. El aparato regulatorio en Colombia – 3. Estudios de caso: Bavaria y Comcel – 3.1 Bavaria – 3.2 Comcel – Conclusiones - Bibliografía

Resumen

La regulación es una de las formas que tiene el Estado para intervenir en la Economía. Pero a menudo en la literatura no es claro el alcance de esta función, pues en muchos casos se restringe solo al análisis de las acciones del Estado para promover la competencia y, en otros, hace referencia a políticas para corregir cualquier fallo del mercado. El objetivo de este trabajo es hacer una revisión bibliográfica para establecer un concepto claro de regulación y estudiar la forma en que se ejerce esta forma de intervención en Colombia. Para esto, se ofrece una revisión bibliográfica que trata de responder ¿qué es la regulación? En segundo lugar, se estudian las generalidades del esquema regulatorio en Colombia; en tercer lugar se exponen dos casos de estudio en el país. Finalmente se ofrecen las conclusiones.

Palabras clave: regulación, fallos del mercado, intervención del Estado, competencia.

Clasificación JEL: L51, L96, K2, D4, H1.

* Economista de la Universidad de Antioquia. Profesor del Departamento de Economía e investigador del Grupo de Microeconomía Aplicada, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia. Dirección electrónica: jorgeflorez@economicas.udea.edu.co. Este borrador es producto de la investigación autónoma y su contenido es responsabilidad del autor.

Introducción

La teoría económica ha mostrado, a lo largo de la historia, que el mercado es el mejor mecanismo de organización económica de la sociedad, pues su carácter descentralizado y autorregulado permite que cada individuo alcance el mayor bienestar posible pensando en sus propios gustos y circunstancias. En la realidad, esto se cumple en la mayoría de los casos pero no en todos, porque el mercado falla al no poder alcanzar siempre resultados eficientes. Específicamente, el mercado falla cuando alguna de las siguientes condiciones no se cumple: 1) competencia, 2) rivalidad y exclusión (garantía de que todos los bienes son privados), 3) información perfecta (completa y simétrica) y 4) mercados completos (Albi *et ál.* 2000, p. 63).

Estos fallos cuestionan el poder del mercado según la teoría y hacen pensar en la necesidad de una mano que ayude a conducir las bondades del mercado, es decir, a que estos beneficios lleguen a donde tienen que llegar y que alcancen el objetivo final: la eficiencia. Tal como lo afirma Stiglitz (2006, p. 21): “si la información es imperfecta [...] la razón de que la mano invisible parezca invisible es que no existe. Sin regulación e intervención estatales apropiadas, los mercados no conducen a la eficiencia económica”.

La razón de ser de la intervención del Estado es la existencia de fallos del mercado. Para esto, cuenta con diferentes maneras de intervenir que dependen de la magnitud del fallo: 1) estableciendo una estructura legal básica para la definición y protección de los derechos de propiedad y su protección; 2) la regulación de la actividad económica, mediante el establecimiento de reglas, premios y castigos, la vigilancia de la calidad de los bienes y la información que se brinda, etc.; 3) la financiación, que consiste en el establecimiento de impuestos (financiación propia) y subvenciones (financiación privada); 4) producción pública de bienes y servicios; y 5) las transferencias de renta, que es una forma indirecta de reasignar los recursos (Albi *et ál.*, 2000, pp. 63-64).

La regulación, entonces, al igual que todas las demás formas de intervención pública, tiene como objetivo último corregir fallos. Y se puede decir que la regulación económica es una forma indirecta de intervención del Estado para ayudar a que el mercado funcione, pues no

implica que éste deba tomar parte como productor o consumidor de bienes. Al respecto, Albi *et ál.* (2000, p. 64) afirman:

“Si la actividad del estado hace posibles los intercambios competitivos, la intervención pública mediante la regulación... consigue alterar la asignación competitiva de los recursos sin trastocar el mecanismo básico del mercado. Consumidores y productores privados siguen siendo los protagonistas de las decisiones de producción y de consumo.”

Pero la intervención no siempre soluciona los problemas. Por ejemplo, ante la existencia de una empresa ineficiente la solución no necesariamente es el reemplazo de la producción privada por la pública, así como la solución al poder de mercado o los monopolios que constituyen una amenaza para la maximización del bienestar de los consumidores, no es el cierre de la empresa que abusa de su posición o el control directo de su accionar.

La regulación constituye un instrumento muy importante mediante el cual el Estado puede imponer restricciones a las industrias y mejorar sus condiciones en busca de resultados similares a los que el modelo de competencia perfecta nos enseña. Pero hay que saber que no todo lo imperfecto se regula y no siempre la intervención del Estado cuando hay fallos mejora la situación de un mercado. Siempre hay que preguntarse si la solución mediante la intervención mejora el problema y si los costos de tal intervención son inferiores a los beneficios obtenidos.

El objetivo de este documento es exponer qué se entiende por regulación, dada la complejidad del concepto, qué se debe regular y, a partir de esto, determinar cómo está constituido el aparato regulador en Colombia.

Para esto, en primer lugar, se hace una revisión bibliográfica de la literatura sobre regulación. A continuación, se da cuenta de la discusión sobre qué debe regularse con el objetivo de mantener la competencia y la eficiencia. En tercer lugar, se explora la normatividad y la estructura de algunos organismos de regulación en Colombia para establecer cómo asume el Estado colombiano dicha tarea y cuáles son los criterios en los que se basa para tomar la decisión de intervenir. En cuarto lugar, se hace referencia, *grosso modo*, a dos casos: Bavaria, no regulada, y Comcel, regulado recientemente, para contrastar

situaciones en las que empresas con economías de escala son sometidas a tratamientos diferentes. Finalmente, se presentan las conclusiones.¹

1. ¿Qué es la regulación?

La regulación es asociada a veces con las políticas emprendidas por el Estado a favor de la competencia, generalmente cuando estas acciones recaen sobre monopolios naturales, y otras veces es un concepto que sirve para nombrar todas aquellas intervenciones del estado que no corresponden a la producción pública. El objetivo de esta sección es dejar clara qué es la regulación y en qué casos es aplicable.

Dado que, en general, la intervención del Estado puede estar determinada por motivaciones jurídicas (crear normas que permitan organizar a la sociedad en su función primaria de establecer un marco legal básico), políticas o económicas, o las tres, la regulación como uno de los mecanismos de intervención Estatal encuentra definiciones distintas en cada una de estas disciplinas, que pueden ser complementarias. Incluso, en Economía, hay autores que difieren en su definición sobre la materia, algunos ofrecen un concepto que abarca todo tipo de intervención indirecta del Estado en busca de mejorar la eficiencia y promover la competencia (en el caso de la Economía pública) y otros la definen en un sentido más específico (desde la Economía de la regulación).

Según Spulber (1989, pp. 22-31), la regulación es un concepto complejo que tiene definiciones enfocadas en distintos aspectos importantes en el Derecho, la Ciencia política y la Economía. Por un lado, el Derecho ha enfatizado en explicar la forma en que las disposiciones regulatorias se cumplen, y cómo se da el proceso administrativo. Según esta disciplina, la regulación es un conjunto de reglas, normas o instituciones legales que contribuyen a mejorar la asignación de los recursos; la intervención a través de la regulación tiene costos administrativos menores y genera una mejor asignación que las disposiciones dictadas por la rama judicial.

¹ Es importante advertir que ésta es una primera versión de trabajo en desarrollo, por tanto, la sección que trata el caso Colombiano y los dos casos de estudio aún es incipiente.

La Ciencia política, por su parte, se ha preocupado por las dimensiones política y administrativa de la formulación de la política regulatoria y su implementación. Desde este enfoque, la regulación es vista como una política administrativa sobre una actividad privada previamente definida con base en el interés público (Mitnick, 1980, p. 7; citado por Spulber, 1989, p. 30) y uno de sus aportes más importantes es la descripción del proceso regulatorio como una negociación entre grupos de interés.

Para el autor, estas disciplinas han dejado de lado la razón de ser de la política regulatoria: el mercado, que al mismo tiempo constituye el contexto de las decisiones regulatorias (Spulber, 1989, p. 2).

En Economía, como se dijo anteriormente, se pueden encontrar varias definiciones, unas más amplias que otras: “la regulación es lo que los reguladores hacen” (Shepherd and Wilcox, 1979, p. 276; citado por Spulber, 1989, p. 23); o bien: la regulación es “la sustitución explícita de la competencia mediante órdenes gubernamentales, como el principal mecanismo institucional para asegurar un buen desempeño” (Kahn, 1970, p. 3; citado por Spulber, 1989, p. 23).

Para Albi *et ál.* (2000, p. 63) la regulación es una de las formas de intervención del Estado, importante para el funcionamiento eficiente de los mercados, especialmente cuando hay información imperfecta. Sin embargo, los fallos del mercado no constituyen un argumento suficiente para justificar la intervención, pues hay que tener en cuenta que el Estado falla y a veces estos fallos pueden ser más costosos (Spulber, 1989, p. 21).

Al respecto, Spulber (1989, p. 3) propone la aplicación de un “test de los fallos del mercado” para determinar el grado de deseabilidad de la intervención del Estado mediante la regulación:

1. establecer si efectivamente hay un fallo del mercado,
2. determinar si la regulación soluciona el problema de asignación de los recursos o corrige el fallo del mercado, y
3. demostrar que los beneficios potenciales de la intervención son superiores a los costos que introduce el ejercicio regulatorio como los costos administrativos y algunas ineficiencias en la asignación de recursos.

Una definición que puede combinar los elementos brindados por el Derecho, la Ciencia política y la Economía la aporta Spulber (1989, p. 624): la regulación consiste en el conjunto de “reglas generales y acciones específicas impuestas por agencias administrativas sobre los consumidores, las empresas y el mecanismo de mercado. Estas acciones regulatorias son el producto de procesos administrativos que consisten principalmente en negociaciones entre los agentes del mercado e interacción indirecta a través de intervención legislativa, ejecutiva y judicial”.

Desde el punto de vista de la Economía de la Regulación, esta es vista como las acciones que tienen como objetivo la imposición de restricciones a la competencia. Así, las actividades que emprende el Estado (las agencias antimonopolio y las cortes) para conducir a las industrias hacia la competencia se conocen como *Antitrust* (Spulber, 1989, p. 624).² La regulación y la política *Antitrust* son alternativas para resolver el mismo fallo de mercado.

Este parece ser el enfoque de acuerdo con el cual George Stigler (1971) aportó una definición de regulación que en opinión de Spulber (1989, p. 24) es la más amplia: “como una regla, la regulación es adquirida por la industria y es diseñada y operada principalmente para su propio beneficio” (Stigler, 1971, p. 3). Para él, la regulación puede ser impuesta por el Estado sobre una industria o bien puede ser solicitada por la propia industria, para hacer su negocio más rentable. Precisamente porque mediante la regulación se restringe la competencia, los empresarios están interesados en que ella se implemente. El autor identifica cuatro necesidades por las cuales una industria se ve motivada a demandar la regulación: 1) un subsidio directo en dinero, 2) el control a la entrada de nuevas empresas a la industria, 3) políticas sobre industrias productoras de bienes sustitutos y complementarios y 4) la fijación de precios. En efecto, de la segunda razón se deriva la siguiente hipótesis: “una industria u ocupación que tenga suficiente poder político para utilizar el Estado buscará controlar la entrada” (Stigler, 1971, p. 5). En síntesis, la regulación para Stigler (1971) es el uso del poder coercitivo del Estado.

² La política *antitrust* representa la regulación de una industria por medios judiciales (Spulber, 1989, p. 10).

Finalmente, Laffont (1994, p. 507) da una definición de regulación a partir de la Organización industrial: “la organización industrial es el estudio de la actividad económica al nivel de la firma o la industria cuando el paradigma de la competencia perfecta parece inadecuado [...] La regulación es la cara de la economía pública de la organización industrial”. Para él, ésta explora las diversas formas mediante las cuales los gobiernos interfieren en las actividades industriales “para lo bueno o para lo malo”.

La regulación puede tener efectos puramente distributivos, puede ayudar a promover algunas industrias o puede afectar la eficiencia en la asignación de los recursos, y puede clasificarse sobre el sujeto sobre el cual recae o según el fallo del mercado para el cual se diseña. En relación con lo primero, se pueden identificar dos sujetos de la incidencia de la regulación: 1) la regulación de la calidad que afecta principalmente a la oferta: exigencia de titulaciones reconocidas para el ejercicio profesional, normas contra la publicidad engañosa, sustancias contaminantes, abuso de la posición dominante, etc. 2) la regulación sobre la cantidad recaen (aunque no exclusivamente sobre la demanda: normas sobre educación básica obligatoria, seguridad social, SOAT, etc. (Albi *et ál.*, 2000, p. 63).

Con respecto a lo segundo, Según Spulber (1989, pp. 8-9) la regulación puede ser clasificada y evaluada según el fallo del mercado para el cual se diseña: la regulación de precios, entrada y calidad del servicio en los servicios de utilidad pública (*public utilities*), a menudo intenta solucionar problemas asociados con barreras a la entrada. Las regulaciones ambientales tienen que ver con las externalidades, que, según Albi *et ál.* (2000, p. 63) en estos casos es “...probablemente la intervención pública más frecuente a la hora de internalizar los efectos externos negativos”; y las regulaciones relativas a la calidad del producto, la seguridad laboral o los términos de un contrato son dirigidas a solucionar “internalidades” que son aquellos “costos o beneficios de las transacciones de mercados que no se ven reflejados en los términos de intercambio” (Spulber, 1989, p. 9).

Aunque independientemente del agente sobre el cual recaiga la política, siempre se afectará todo el mercado. En efecto, Spulber (1989, p. 32) plantea un “axioma” respecto a esto: “cada acción regulatoria que restringe un lado del mercado tiene un efecto igual y opuesto

sobre el otro lado del mercado”. Por ejemplo, la restricción a la entrada en un mercado mediante el otorgamiento de licencias de producción restringe la cantidad y la variedad de bienes que los consumidores pueden obtener.

En conclusión, la regulación no es una función del Estado exclusiva para corregir fallos de la competencia y tampoco es toda aquella política estatal que no logra encajar en el perfil de sus demás funciones. La regulación es el conjunto de políticas enfocadas a la corrección de cualquier tipo de fallo del mercado siempre que se demuestre la posibilidad de mejorar (lograr asignaciones *pareto*-superiores).

Spulber (1989, p. 37-40) aporta una estructura conceptual que resulta útil y abarcadora cuando se quiere hacer referencia a este tema: 1) las *Regulaciones* son “reglas generales o acciones específicas impuestas por agencias administrativas que interfieren directamente con las asignaciones del mercado o indirectamente alterando las decisiones de demanda y oferta de consumidores y productores”. 2) El *proceso regulatorio* es “un juego definido por el conjunto de consumidores y empresas en un mercado regulado, las preferencias del consumidor y las tecnologías de las empresas, las estrategias disponibles y el conjunto de reglas. Y 3) el *campo de la regulación* “es el estudio del proceso regulatorio y de los equilibrios del mercado resultantes en presencia de regulaciones” (Spuler, 1989, p. 40).

La regulación del fallo de la competencia

Entre los fallos técnicos (entendidos como barreras o imperfecciones que impiden alcanzar la eficiencia) que se le adjudican al mercado están los fallos de la competencia, que son todas aquellas formas de organización industrial en los que no se cumple alguna o varias de las condiciones del modelo de competencia perfecta: monopolio, monopolio natural, oligopolio, monopsonio y competencia monopolística.

La competencia perfecta existe en un mercado cuando se cumplen las siguientes características: 1) hay un número grande de empresas y consumidores, por lo cual ninguno tiene el poder para influir en los precios de los bienes, es decir, son precio-aceptantes, 2) hay información perfecta, y 3) los bienes son homogéneos. Gracias a esto, la conducta maximizadora de los agentes conduce a un nivel de producción de bienes máximo, dada la

escasez de recursos, y al precio más bajo al que se puede intercambiar cada bien: el costo marginal. Así, el resultado natural de un mercado competitivo (un mercado bajo competencia perfecta) es la eficiencia económica. Si una de las condiciones anteriores no se cumple, existe la posibilidad de que alguna de las partes del mercado tenga ventajas sobre otra e incluso sobre sus iguales, lo que lleva a que los resultados del mercado competitivo sean ajustados a los objetivos individuales del agente ventajoso y, por tanto, no se alcance la eficiencia.

Las primeras recomendaciones que se conocen sobre regular una industria se remontan a 1936, cuando Walras presentó un análisis económico de la regulación de un monopolio natural, haciendo referencia al caso de la construcción y operación de los ferrocarriles. Al respecto, él recomendaba la intervención del Estado bajo el argumento de que las comunicaciones eran un asunto de interés público (Spulber, 1989, p. 4).

La existencia de monopolios naturales siempre se asocia con la regulación, sin embargo, no es suficiente con probar que existen rendimientos crecientes de escala para establecer que existe un fallo del mercado y, aún más, que se debe regular. Se necesita probar que esta situación genera problemas a la competencia y que la solución mediante la política regulatoria alivia el problema (Spulber, 1989, p. 4). Como se verá más adelante en el caso de Bavaria, no siempre los retornos crecientes de escala no constituyen una barrera a la entrada en una industria. La teoría de los mercados disputables (*Contestability Theory*),³ muestra que la conducta de un monopolista puede ser competitiva cuando existen empresas lo suficientemente fuertes como para amenazar a la empresa establecida con su entrada a la industria, es decir, cuando existe competencia potencial. Esta teoría, entonces, permite estudiar la competencia en presencia de economías de escala.

Los mercados perfectamente disputables exigen condiciones similares a los perfectamente competitivos, excepto porque no se necesita que en una industria haya un gran número de empresas y, además, que estas sean tomadoras de precios. Con que se garantice la

³ La teoría de los mercados disputables es un enfoque relativamente reciente que da cuenta de la estructura de los mercados y las condiciones para que se dé la competencia, las cuales se podrían considerar menos exigentes que la tradicional teoría de los mercados competitivos.

competencia potencial, es decir que no pueden existir barreras a la entrada o a la salida (costos hundidos), es suficiente para eliminar las rentas monopólicas pues la empresa incumbente se verá incentivada a no alejarse de los precios competitivos. Así, si los mercados disputables funcionan bajo la existencia de economías de escala, entonces esta situación no justifica la intervención del Estado (Spulber, 1989, p. 5).

2. El aparato regulatorio en Colombia

Desde la Constitución Política de 1991 se encuentra la justificación para que el Estado intervenga en la economía mediante, entre otras formas, la regulación. En efecto, en el artículo 88 afirma: “la ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con... la libre competencia económica [...]; y en el artículo 333 es más específica en cuanto a la organización económica:

“La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común [...] La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades [...] El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.”

Aunque el interés del Estado colombiano de controlar los precios, defender la libre empresa y promover la competencia proviene de mediados del siglo XX cuando se promulgó la Ley 155 de 1959 y con la creación de la Superintendencia de Regulación Económica que más tarde se convertiría en la Superintendencia de Industria y Comercio, entidad adscrita al Ministerio de Industria y Comercio y que tiene, entre sus funciones, la de evitar que se restrinja la libre competencia mediante “prácticas comerciales restrictivas y de competencia desleal”, para lo cual cuenta con una división de promoción de la competencia (Superintendencia de Industria y Comercio, 2009).

Con respecto a los servicios públicos, la Ley 142 de 1994 fijó las dos formas cómo el Estado podía intervenir en la conducta de los oferentes: la libertad regulada y la libertad vigilada. La primera consiste en un régimen de tarifas fijado de acuerdo con los criterios y la metodología establecidos por el organismo regulador correspondiente; la segunda consiste en un régimen tarifario en el que las empresas fijan libremente sus tarifas de

servicios a medianos y pequeños consumidores, con la obligación de notificarlas al organismo regulador (art. 14, Ley 142 de 1994).

Mientras que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) ejerce funciones de control, inspección y vigilancia sobre las empresas de este sector, las comisiones de regulación, creadas por la Ley 142 de 1994, son los organismos encargados de regular a las empresas de servicios públicos, con el objetivo de buscar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Estas comisiones son unidades administrativas especiales cada una adscrita a su respectivo ministerio: la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT) –Ministerio de Comunicaciones-, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) –Ministerio de Minas y Energía- y la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico (CRA) –Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial- (art. 69, Ley 142 de 1994). En general, tienen como principales funciones la regulación de los monopolios en los servicios públicos y promover la competencia cuando sea posible buscando la eficiencia económica, evitar el abuso de la posición dominante y verificar que se produzcan servicios con calidad (art. 73, Ley 142 de 1994).

Además, existen otros organismos que ejercen actividades de vigilancia y control sobre sectores específicos, con el objetivo principalmente de garantizar la calidad en los bienes que se ofrecen al consumidor y tarifas justas: la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Salud, la Comisión de Regulación de Salud, el Invima, entre otros.

3. Estudios de caso: Bavaria y Comcel

3.1. Bavaria⁴

El mercado de la cerveza en Colombia está compuesto por tres grandes empresas productoras: Bavaria, Leona y Cervecería Unión (Cervunión), cuya casa matriz es la multinacional SABMiller. A lo largo de la historia, Bavaria (para denominar a todas las empresas del grupo en Colombia) ha sido la única empresa de la industria cervecera en el

⁴ Esta parte se basa en el trabajo de grado “Organización industrial del mercado de la cerveza en Colombia” realizado en el 2005 por Jorge Hernán Flórez y Sandra Elejalde del Departamento de Economía de la Universidad de Antioquia.

país, lo que le ha permitido alcanzar grandes niveles de producción y un control del mercado al ofrecer sus productos en todo el país. Por ejemplo, en el 2005 participó con el 99,5% del consumo total de cerveza en Colombia.

En un análisis realizado por Flórez y Elejalde (2006) sobre esta industria bajo la hipótesis de que, dado lo atractivo del mercado de la cerveza y el tamaño de las cerveceras en el mundo⁵ lo que constituye una gran competencia potencial, un monopolio de tanta duración solo era posible si era mantenido mediante precios bajos. Parecía entonces que el mercado de la cerveza en Colombia fuera disputable: un monopolio con una conducta competitiva dada la amenaza de su competencia potencial.

Para evaluar si un mercado es disputable, hay que determinar si se acerca a las siguientes condiciones: 1) empresas con tecnología similar, usada eficientemente, y producto homogéneo, 2) inexistencia de barreras a la entrada o a la salida y 3) información perfecta sobre los precios para consumidores y productores, y sobre la demanda para las firmas (Spulber, 1989, p. 4).

Al respecto, Flórez y Elejalde (2006) encontraron que este mercado se ha caracterizado por presentar economías de escala, integración vertical y barreras a la entrada (costos hundidos y otras barreras de tipo legal y económico):

Integración vertical

Bavaria siempre ha sido una empresa verticalmente integrada.⁶ Antes de la apertura económica el grupo tenía empresas propias que le proveían todos los insumos básicos requeridos para la producción de cerveza. Después de la apertura resultó más barato comprar algunos de esos insumos a terceros que hacerlos ellos mismos y vendieron parte de sus plantas proveedoras (Flórez y Elejalde, 2006).

⁵ Bavaria era la décima cerveceras en el mundo antes de pasar a ser parte de SABMiller.

⁶ Según Perry (1989, p. 185) se puede decir que una empresa es verticalmente integrada si abarca dos procesos de producción de un bien correspondientes a diferentes etapas que cumplen una de las dos condiciones siguientes: 1) el producto total de una empresa “aguas arriba” es usado como parte o toda la cantidad de insumo en el proceso de la empresa “aguas abajo”; o 2) la totalidad de bien intermedio utilizada en el proceso de producción de la empresa “aguas abajo” es obtenido de parte o todo el producto de la empresa “aguas arriba”.

Barreras a la entrada

Una parte de las inversiones hechas por la empresa en infraestructura para la producción de la cerveza es irrecuperable, ya que debido a la especificidad de activos que se deben utilizar en la producción de cerveza, no es posible utilizar ese componente fijo en otra actividad económica diferente, es decir, una parte de los costos fijos del GEB son *costos hundidos*. Según las estimaciones de la empresa, aproximadamente el 50% de las inversiones fijas de la empresa son hundidos (Flórez y Elejalde, 2006).

Hay otras barreras que son menos importantes como aranceles sobre las bebidas alcohólicas importadas y estrategias de mercado para bloquear la entrada de competencia al país como, por ejemplo, el caso del lanzamiento de la cerveza *Brava*, que se adelantó a la entrada de *Brahma*, o *Bravha* como se pensaba lanzar en Colombia, que es el principal producto de la Holandesa InBev en América.

Flórez y Elejalde (2006) calcularon un índice del precio de la cerveza para varios países con el fin de determinar si efectivamente los precios de este producto en Colombia han sido bajos.⁷ Según los resultados (ver tabla),⁸ el primer resultado de Colombia muestra que, entre los diez países, tiene el tercer índice más alto con 1,19, después de Panamá con 1,44 y la Argentina con 1,40. El segundo resultado, calculado con base en un precio promedio por litro de 0,91 dólares, posiciona a Colombia como el país con el índice más alto de todos. Esto permite inferir que, contrario a lo que se pensaba, el precio de la cerveza en Colombia es alto en relación con el tamaño del mercado nacional y en comparación con otros países. Esto es, aunque en el mercado nacional el precio es aparentemente bajo dado que la única competencia es la cerveza importada, la incumbente podría fijar precios verdaderamente

⁷ Para el índice se seleccionaron diez países entre los cuales hay mercados de cerveza grandes y pequeños, según la disponibilidad de datos. El ejercicio consistió en comparar el precio promedio por litro que se cobra en cada país teniendo en cuenta la estructura de cada mercado (como ponderadores): la producción (como un indicador aproximado de la oferta), el consumo (como indicador aproximado de la demanda) y el ingreso per cápita que da cuenta del poder adquisitivo de los consumidores.

⁸ Los precios tenidos en cuenta para el cálculo del índice corresponden al precio del bien final al que el productor vende la cerveza al distribuidor o al cliente detallista. Para Colombia se muestran dos resultados (*Colombia1* y *Colombia2*) diferentes porque se tuvieron en cuenta dos precios diferentes de referencia para su cálculo: el primero corresponde al precio promedio por litro de los productos con envase retornable, valor que no se tiene en cuenta dentro del precio. El segundo precio utilizado equivale al valor promedio por litro de cerveza teniendo en cuenta el valor del envase en el caso de los productos no retornables.

bajos ya que la evidencia muestra otros países con precios bajos incluso algunos como Venezuela con mercados similares al de Colombia. Lo que se ve aquí es, entonces, una empresa que utiliza su posición en el mercado y aprovecha las barreras a la entrada existentes para fijar precios altos. Esto quiere decir que Bavaria no utiliza sus precios como su arma de disuasión a la entrada de sus competidores potenciales.

Tabla 10 Índice del precio de la cerveza para varios países (datos de 2004)

País	Índice de disputabilidad	Precio promedio por litro (US\$)	Producción de cerveza (miles de hl)	Consumo de cerveza (miles de hl)	PIB per cápita (US\$ de 1990)
<i>Chile</i>	0,03	0,35	4.244	4.323	4.537
<i>EE. UU.</i>	0,14	0,55	207.729	234.634	29.932
<i>Rusia</i>	0,29	0,54	81.032	81.356	3.396
<i>Alemania</i>	0,40	0,71	107.260	96.500	26.186
<i>Venezuela</i>	0,55	0,53	14.991	14.834	2.304
<i>México</i>	0,68	0,74	69.036	55.792	3.798
<i>Holanda</i>	0,89	0,79	2.208	12.550	39.187
<i>Colombia1</i>	1,19	0,71	13.709	14.114	1.543
<i>Argentina</i>	1,40	0,94	13.312	13.223	5.650
<i>Panamá</i>	1,44	0,83	1.624	1.626	3.675
<i>Colombia2</i>	1,84	0,91	13.709	14.114	1.543

Fuente: Flórez y Elejalde, 2006.

Con todo lo anterior, se puede concluir que el mercado de la cerveza en Colombia no es disputable lo que lleva a preguntarse cómo un mercado dominado por una sola empresa que no se comporta como si estuviera en competencia perfecta, es decir, que abusa de su posición dominante, no es sometida a regulaciones por parte del Estado. Una explicación a esto puede ser que, dado que uno de los principios de la regulación es el “interés público”, un producto como la cerveza no se considere básico o meritorio y por lo tanto no esté en la mira de las autoridades.

3.2. Comcel

A principios de 2009 la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT) promulgó una serie de resoluciones (2058, 2063, 2064) que buscaban dar cumplimiento al decreto 2870 de 2007, con el cual se inició la definición de un esquema de regulación mediante la

identificación de mercados relevantes⁹ de servicios de telecomunicaciones en Colombia, con el fin de identificar las condiciones de competencia en los mercados analizados y determinar la existencia de posición dominante y la definición de las medidas aplicables.

Según la Resolución 2058 de 2009, existe un monopolista hipotético en un mercado cuando al aumentar en una pequeña proporción pero significativa y permanente el precio de un servicio, manteniendo constantes los precios de los demás servicios, no hay una gran reducción de la demanda. Al hacer esta prueba y evaluar el mercado siguiendo los criterios establecidos en la Resolución: 1) análisis de las condiciones de competencia en los mercados, 2) la competencia potencial en el corto y mediano plazos y 3) la efectividad de las regulaciones para lograr la competencia, se determinan los mercados relevantes sujetos a regulación *ex ante*.

De acuerdo con esto, se vio la necesidad de monitorear el mercado minorista móvil de voz saliente para estudiar las condiciones de competencia en él, para lo cual la CRT realizó un seguimiento periódico al tráfico y a los ingresos percibidos por los operadores, las estadísticas de ingresos y retiro de los suscriptores, así como también la adquisición de información particular sobre las características y condiciones técnicas de las redes y las interconexiones existentes entre ellas.

En el análisis mencionado anteriormente, se identificó que en determinadas rutas del servicio portador podrían existir cuellos de botella para el desarrollo de la competencia en el mercado de datos en un determinado número de municipios del país. Además, la CRT concluyó que las altas tarifas que Comcel cobraba a las llamadas que sus usuarios realizan a otro operador tienen la capacidad de frenar la entrada de rivales potenciales, así como de perjudicar a la competencia en el sector. El argumento central de la CRT se resume en que para los usuarios de Comcel o para las personas que estén decidiendo a qué empresa de telefonía suscribirse, los altos precios que deben pagar para llamar a otros operadores los incentivarán a permanecer o a ingresar en Comcel, pues al ser el operador con mayor

⁹ El Decreto 2058 de 2004 define un mercado relevante como “un mercado compuesto por un servicio o grupo de servicios, en un área geográfica específica, que pueden percibirse como sustituibles entre sí, y que de existir un monopolista hipotético, este podría incrementar los precios en una cantidad pequeña pero significativa de manera permanente y de forma rentable”.

participación del país (aproximadamente el 60% de las líneas activas) la probabilidad de que la mayoría de sus contactos esté en Comcel es alta (Tovar, 2009).

Ante la evidencia de fallas en el mercado minorista de voz saliente móvil, la CRT determinó el mercado de voz móvil saliente como un mercado relevante que debía estar sujeto a regulación *ex ante*. Por esto adoptó medidas regulatorias para generar mayor competencia en este mercado: declaró a Comcel como la empresa dominante del mercado, basada en los indicadores de concentración del mercado y en el análisis prospectivo de la evolución de la empresa, y sometió a la empresa a reglas tarifarias asociadas a las llamadas que hacen sus usuarios a otros operadores móviles del país.

Conclusiones

Como se señaló antes, la regulación es una función del Estado con un horizonte muy amplio de acción, pues busca no solamente corregir fallos de la competencia sino cualquier fallo del mercado siempre que se demuestre que la intervención del Estado permite mejorar en términos de eficiencia, con la ventaja de que no sustituye el papel protagónico de los agentes privados en el mercado (como en los casos de producción pública). Los objetivos de la regulación son múltiples: redistribuir el ingreso, mejorar la información disponible, garantizar la calidad de los bienes y servicios, proteger a los consumidores, promover la competencia, etc.

Spulber (1989, p. 37-40) aporta una de las mejores definiciones sobre lo que es la regulación como función del Estado y como campo de estudio: las *Regulaciones* son “reglas generales o acciones específicas impuestas por agencias administrativas que interfieren directamente con las asignaciones del mercado o indirectamente alterando las decisiones de demanda y oferta de consumidores y productores” el *campo de la regulación* “es el estudio del proceso regulatorio y de los equilibrios del mercado resultantes en presencia de regulaciones”.

En Colombia, la Constitución Política de 1991 definió la libertad en la actividad económica y la acción privada como un derecho de todos, siempre y cuando fueran en la vía del bien común. El Estado tiene la obligación de promover la competencia y proteger a los usuarios,

y por eso el Gobierno ejerce sus funciones como regulador directamente o bien, delegando sus funciones a agencias reguladoras (como las comisiones de regulación) y entidades de inspección, vigilancia y control (como las superintendencias), entre otros organismos.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que no todo se regula, aunque existan fallos del mercado, por que el Estado también falla. Asimismo, aunque en teoría cualquier mercado es susceptible de ser regulado para promover la competencia y limitar el poder monopólico de algunas industrias, a veces el Estado deja de lado mercados que pueden ser importantes por el volumen de consumo y la importancia del gasto para ciertos hogares: el mercado de la cerveza deja el interrogante sobre si para este tipo de bienes también se debe promover la competencia, los precios bajos y proteger a los usuarios, o si una política mejor es permitir que hayan precios elevados que desincentiven el consumo de este tipo de bienes.

Bibliografía

Albi, Emilio, González-Páramo, José, Zubiri, Ignacio (2000), *Economía Pública I*, Ariel, Barcelona.

Baumol, William J. (1982), “Contestable markets: an uprising in the theory of industry structure”, *The American Economic Review*, Vol. 72, N.º 1, marzo, pp. 1-15.

Coursey, Don; Isaac, Mark; Luke, Margaret and Smith, Vernon (1984), “Market contestability in the presence of sunk (entry) costs”, *The RAND journal of economics*, Vol. 15, N.º1, pp. 69-84.

Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT), Decreto 2870 de 2007.

Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT), Resoluciones 2058, 2063, 2064 de 2009.

Flórez, Jorge y Elejalde, Marcela (2006), *Organización industrial del mercado de la cerveza en Colombia*, Universidad de Antioquia (Trabajo de grado).

Laffont, Jean (1994), “The New Economics of Regulation Ten Years After”, *Econometrica*, Vol. 62, N°. 3, pp. 507-537.

Perry, Martin (1989), “vertical integration: determinants and effects”, *Handbook of industrial organization*, Richard Schmalensee and Robert Willig (comp.), cap. 4, Amsterdam, pp. 183-252.

República de Colombia, *Ley 142 de 1994: Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*, Bogotá.

Spulber, Daniel F. (1989), *Regulation and Markets*, MIT Press, Cambridge, 708 p.

Stigler, George (1971), “The theory of Economic Regulation”, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, N°. 1, pp. 3-21.

Superintendencia de Industria y Comercio (2009), “División de promoción de la competencia”, recuperado el 30 de abril de 2009 de:

http://www.sic.gov.co/La_Superintendencia/Estructura/Organigrama_Compentencia.php.

Tovar Mora Jorge. Sobre la posición dominante de Comcel. 2009. disponible en: <http://www.lasillavacia.com/elblogueo/blogoeconomia/sobre-la-posici-n-dominante-de-comcel>.

Borradores del CIE

No.	Título	Autor(es)	Fecha
01	Organismos reguladores del sistema de salud colombiano: conformación, funcionamiento y responsabilidades.	Durfari Velandia Naranjo Jairo Restrepo Zea Sandra Rodríguez Acosta	Agosto de 2002
02	Economía y relaciones sexuales: un modelo económico, su verificación empírica y posibles recomendaciones para disminuir los casos de sida.	Marcela Montoya Múnera Danny García Callejas	Noviembre de 2002
03	Un modelo RSDAIDS para las importaciones de madera de Estados Unidos y sus implicaciones para Colombia	Mauricio Alviar Ramírez Medardo Restrepo Patiño Santiago Gallón Gómez	Noviembre de 2002
04	Determinantes de la deserción estudiantil en la Universidad de Antioquia	Johanna Vásquez Velásquez Elkin Castaño Vélez Santiago Gallón Gómez Karoll Gómez Portilla	Julio de 2003
05	Producción académica en Economía de la Salud en Colombia, 1980-2002	Karem Espinosa Echavarría Jairo Humberto Restrepo Zea Sandra Rodríguez Acosta	Agosto de 2003
06	Las relaciones del desarrollo económico con la geografía y el territorio: una revisión.	Jorge Lotero Contreras	Septiembre de 2003
07	La ética de los estudiantes frente a los exámenes académicos: un problema relacionado con beneficios económicos y probabilidades	Danny García Callejas	Noviembre de 2003
08	Impactos monetarios e institucionales de la deuda pública en Colombia 1840-1890	Angela Milena Rojas R.	Febrero de 2004
09	Institucionalidad e incentivos en la educación básica y media en Colombia	David Fernando Tobón Germán Darío Valencia Danny García Guillermo Pérez Gustavo Adolfo Castillo	Febrero de 2004
10	Selección adversa en el régimen contributivo de salud: el caso de la EPS de Susalud	Johanna Vásquez Velásquez Karoll Gómez Portilla	Marzo de 2004
11	Diseño y experiencia de la regulación en salud en Colombia	Jairo Humberto Restrepo Zea Sandra Rodríguez Acosta	Marzo de 2004
12	Economic Growth, Consumption and Oil Scarcity in Colombia: A Ramsey model, time series and panel data approach	Danny García Callejas	Marzo de 2005
13	La competitividad: aproximación conceptual desde la teoría del crecimiento y la geografía económica	Jorge Lotero Contreras Ana Isabel Moreno Monroy Mauricio Giovanni Valencia Amaya	Mayo de 2005
14	La curva Ambiental de Kuznets para la calidad del agua: un análisis de su validez mediante raíces unitarias y cointegración	Mauricio Alviar Ramírez Catalina Granda Carvajal Luis Guillermo Pérez Puerta Juan Carlos Muñoz Mora Diana Constanza Restrepo Ochoa	Mayo de 2006
15	Integración vertical en el sistema de salud colombiano: Aproximaciones empíricas y análisis de doble marginalización	Jairo Humberto Restrepo Zea John Fernando Lopera Sierra Sandra Rodríguez Acosta	Mayo de 2006
16	Cliometrics: a market account of a scientific community (1957-2005)	Angela Milena Rojas	Septiembre de 2006

17	Regulación ambiental sobre la contaminación vehicular en Colombia: ¿hacia donde vamos?	David Tobón Orozco Andrés Felipe Sánchez Gandur Maria Victoria Cárdenas Londoño	Septiembre de 2006
18	Biology and Economics: Metaphors that Economists usually take from Biology	Danny García Callejas	Septiembre de 2006
19	Perspectiva Económica sobre la demanda de combustibles en Antioquia	Elizeth Ramos Oyola Maria Victoria Cárdenas Londoño David Tobón Orozco	Septiembre de 2006
20	Caracterización económica del deporte en Antioquia y Colombia: 1998-2001	Ramón Javier Mesa Callejas Rodrigo Arboleda Sierra Ana Milena Olarte Cadavid Carlos Mario Londoño Toro Juan David Gómez Gonzalo Valderrama	Octubre de 2006
21	Impacto Económico de los Juegos Deportivos Departamentales 2004: el caso de Santa Fe De Antioquia	Ramón Javier Mesa Callejas Ana Milena Olarte Cadavid Nini Johana Marín Rodríguez Mauricio A. Hernández Monsalve Rodrigo Arboleda Sierra	Octubre de 2006
22	Diagnóstico del sector deporte, la recreación y la educación física en Antioquia	Ramón Javier Mesa Callejas Rodrigo Arboleda Sierra Juan Francisco Gutiérrez Betancur Mauricio López González Nini Johana Marín Rodríguez Nelson Alveiro Gaviria García	Octubre de 2006
23	Formulación de una política pública para el sector del deporte, la recreación y la educación física en Antioquia	Ramón Javier Mesa Callejas Rodrigo Arboleda Sierra Juan Francisco Gutiérrez Betancur Mauricio López González Nini Johana Marín Rodríguez Nelson Alveiro Gaviria García	Octubre de 2006
24	El efecto de las intervenciones cambiarias: la experiencia colombiana 2004-2006	Mauricio A. Hernández Monsalve Ramón Javier Mesa Callejas	Octubre de 2006
25	Economic policy and institutional change: a contex-specific model for explaining the economic reforms failure in 1970's Colombia	Angela Milena Rojas	Noviembre de 2006
26	Definición teórica y medición del Comercio Intraindustrial	Ana Isabel Moreno M. Héctor Mauricio Posada D	Noviembre de 2006
Borradores Departamento de Economía			
27	Aportes teóricos al debate de la agricultura desde la economía	Marleny Cardona Acevedo Yady Marcela Barrero Amortegui Carlos Felipe Gaviria Garcés Ever Humberto Álvarez Sánchez Juan Carlos Muñoz Mora	Septiembre de 2007
28	Competitiveness of Colombian Departments observed from an Economic geography Perspective	Jorge Lotero Contreras Héctor Mauricio Posada Duque Daniel Valderrama	Abril de 2009
29	La Curva de Engel de los Servicios de Salud En Colombia. Una Aproximación Semiparamétrica	Jorge Barrientos Marín Juan Miguel Gallego Juan Pablo Saldarriaga	Julio de 2009
30	La función reguladora del Estado: ¿qué regular y por qué?: Conceptualización y el caso de Colombia	Jorge Hernán Flórez Acosta	Julio de 2009