



COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA
MÉXICO



Política Nacional de Competencia de Australia: Posibles implicaciones para México*

Simon Corden[†]

2009

* Documento preparado como parte del programa “Proceso para el fortalecimiento del marco regulatorio para la competitividad en México” que inició el Ejecutivo Federal en enero del 2008 en colaboración con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El documento fue elaborado por el Grupo Técnico de Competencia de este programa, el cual fue integrado por funcionarios de la Comisión Federal de Competencia, expertos de la División de Competencia de la OCDE y especialistas independientes. Las opiniones expresadas y argumentos aquí empleados no reflejan necesariamente la opinión oficial de la OCDE ni de los gobiernos de sus países miembros.

[†] Simon Corden, autor de este trabajo, es asesor de la OCDE. Si al lector le interesa ponerse en contacto con Simon Corden, puede escribirle a simon.corden@yahoo.com.au.

ÍNDICE

1.	Introducción	2
2.	Proceso de Reforma de la Política Nacional de Competencia de Australia	4
2.1	¿Por qué había un entorno favorable a la reforma?	4
2.2	¿Qué implicaron las reformas de la Política Nacional de Competencia?	5
2.3	Principales pasos para elaborar y poner en marcha el programa de reforma.....	8
2.3.1	Construcción de un consenso político (1990-1993)	8
2.3.2	Formulación de acuerdos detallados y establecimiento de instituciones formales (1993-1995) 12	
2.3.3	Aplicación de los acuerdos	19
3.	Resultados del proceso de la Política Nacional de Competencia	25
3.1	Resultados económicos.....	25
3.2	Medición de la competitividad interna de la economía	32
3.2.1	Impacto en la inversión.....	33
3.2.2	Aportaciones por concepto de la Política Nacional de Competencia	33
3.2.3	Efectos distributivos de las reformas	39
3.3	Aplicación de las reformas	40
3.3.1	Incentivos para la reforma: posibles enseñanzas	43
3.3.2	Un enfoque perdurable en el mejoramiento de la competencia.....	45
3.4	Mayor transparencia en el cambio de la regulación	47
3.5	Plazos.....	51
3.5.1	Duración del proceso	52
APÉNDICE A: REFORMA DEL MERCADO DE PRODUCTOS LÁCTEOS EN EL MARCO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE COMPETENCIA		58
1.	Regulación del mercado de productos lácteos antes de la Política Nacional de Competencia.....	58
1.1	Estructura de la industria	59
2.	Análisis en el marco de la Política Nacional de Competencia.....	60
2.1	Paquete de ajustes	62
2.2	Problemas de competencia persistentes.....	63
2.3	Otras regulaciones	64
3.	Resultados para el consumidor y la industria	64
3.1	Ajuste de la industria	67
4.	Enseñanzas obtenidas con la reforma del sector de productos lácteos	68
BIBLIOGRAFÍA.....		75

Recuadro 1. Planteamientos principales

- En los años cincuenta, sesenta, setenta y ochenta, el crecimiento y la productividad de Australia sufrieron una decaída. Del quinto lugar de la OCDE en lo que respecta a PIB per cápita en 1950, el país cayó al décimo quinto en 1990 (OECD 2005, p. 98).
- Desde mediados de los años ochenta, un gobierno nacional de centro izquierda partidario de una reforma económica introdujo una serie de reformas que favorecían la competencia en todos los sectores de la economía. Las reformas en los estados fueron más limitadas, con una mejor administración de muchas empresas de servicios públicos estatales y algunas reformas en pro de la competencia en ciertos estados. A principios de los años noventa, los dos gobiernos estatales de centro derecha, en Nueva Gales del Sur (1988–1995) y Victoria (1993–1999), emprendieron reformas de mayor alcance para fomentar la competencia, mientras que en otros estados hubo una reforma de menor índole económica. Las excepciones fueron algunas privatizaciones ocurridas en casi todos los estados.
- En 1995, bajo los auspicios de los Acuerdos Nacionales sobre Políticas de Competencia, la federación y todos los estados y municipios acordaron iniciar un proceso que duraría una década para reformar sistemáticamente los principales sectores y revisar la regulación a fin de eliminar las disposiciones anticompetitivas y, al mismo tiempo, fortalecer la regulación y las instituciones favorables a la competencia. Se realizaron cálculos independientes de los beneficios probables en cuanto al crecimiento y, por ende, los ingresos fiscales, y el gobierno federal aceptó compartir los mayores ingresos fiscales con los estados si éstos cumplían sus compromisos, de acuerdo con el calendario de aportaciones especificado en los acuerdos.
- Los avances en la instrumentación de las reformas estuvieron bajo la supervisión independiente del Consejo Nacional de Competencia (NCC, por sus siglas en inglés), establecido bajo los auspicios de todos los gobiernos. El gobierno federal y todos los estados presentaban un informe anual a la NCC, que examinaba rigurosamente sus avances y luego entregaba su evaluación al titular del Departamento del Tesoro (ministro de Hacienda) federal, quien lo publicaba.
- También ayudó la naturaleza general de las reformas. Los opositores a las reformas debían justificar por qué ameritaban un trato especial cuando el proceso se aplicaba a todos los sectores y estados. Además, el alcance de los cambios significaba que muchos actores pagarían los costos de la transición, pero que también compartirían los beneficios de las reformas en otros sectores, por ejemplo, aquellos que redujeran los costos de insumos fundamentales.
- La perspectiva de recibir críticas de un órgano independiente (el mismo para todos los órdenes de gobierno) frente a la opinión pública fortaleció de manera sustancial los incentivos para que cada jurisdicción emprendiera las reformas convenidas (es decir, que cumpliera con el acuerdo), a lo que se sumó el incentivo financiero para los estados, cuya recepción a fin de fomentar la política de competencia quedaba en riesgo si la NCC dictaminaba que incurrieran en incumplimiento. Estos incentivos ayudaron a que las dependencias centrales de cada estado (el Departamento del Jefe de Gobierno, el Departamento del Tesoro y sus titulares) participaran más a fondo en el escrutinio de regulaciones contrarias a la competencia que fueran responsabilidad de los titulares de otros departamentos. Las aportaciones financieras, más de 800 millones de dólares australianos (en lo sucesivo, mdda) en los últimos años del acuerdo, eran relativamente modestas en comparación tanto con el total de transferencias de la federación a los estados, como con el porcentaje de los ingresos estatales (en torno de 0.6 por ciento), pero suficientes para motivar a los reformistas.
- En general, se reconoce que los Acuerdos sobre la Política Nacional de Competencia mejoraron de manera sustancial la competitividad de la economía australiana al fomentar la competencia, aunque podría lograrse todavía más. La OCDE observó: “En la última década del siglo XX, Australia se convirtió en un modelo para otros países de la OCDE por... la tenacidad y el rigor con el que se propusieron, analizaron, legislaron, ejecutaron y acompañaron profundas reformas estructurales en prácticamente todos los mercados” (OECD 2005, p. 11).
- Como Australia, México es un país federal, en el que tanto los gobiernos estatales como los municipales desempeñan importantes funciones. Los estados y municipios legislan su propia regulación y tienen un papel importante en la administración de la regulación federal. Y como lo ha destacado el Banco Mundial

en su proyecto *Doing Business*, hay espacio para que algunos estados logren mejoras sustanciales que ayuden a fomentar la competencia y, por tanto, mejoren la competitividad de toda la economía mexicana.

- El propósito de este documento es, en primer lugar, identificar las enseñanzas obtenidas por Australia (tanto lo que funcionó como lo que no dio resultado) que podrían ser pertinentes en el contexto mexicano, muy distinto, y, en segundo lugar, elaborar una propuesta concreta para análisis sobre la manera en que el gobierno federal podría fortalecer los incentivos a fin de que los estados emprendan una reforma de su regulación de modo que se favorezca la competencia y mejoren la administración de aquella regulación que afecta la competencia.

1. Introducción

1. En este documento de análisis se examina la experiencia de Australia con un amplio programa de reforma regulatoria en pro de la competencia en el que participaron los tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal. Nuestro objetivo consiste en identificar todas las enseñanzas derivadas de esa experiencia y determinar si hay algunos hallazgos que podrían ser de utilidad para México. El análisis también podría ser pertinente para otros países miembros de la OCDE donde las funciones reguladoras se dividen entre los diferentes órdenes de gobierno.

2. El documento consta de tres partes. En la primera, se describe el proceso de formulación y acuerdo de la Política Nacional de Competencia en 1995, con énfasis en las reformas instrumentadas y las disposiciones institucionales que apuntalaron su instrumentación. En la segunda, se señalan los resultados de este proceso, entre ellos, lo que sí funcionó y las enseñanzas obtenidas. Por último, se examinan cuáles son las opciones para que México aproveche esta experiencia y elabore un programa de reforma a favor de la competencia que cuente con la participación de los gobiernos estatales y municipales.

3. Sin duda, los retos que hoy enfrenta México, incluido el contexto político y económico, son muy distintos de los que enfrentaba Australia en 1995. Ambos países tienen algunas semejanzas —en particular, que los tres órdenes de gobierno desempeñan funciones de regulación importantes y las considerables transferencias fiscales de la federación a los estados—, pero en otros aspectos son muy diferentes (tabla 1). Además, en Australia, en la década de los noventa la mayor parte de los sectores de infraestructura donde eran evidentes los problemas de competencia (gas, electricidad, ferrocarriles, telecomunicaciones, agua y puertos) eran de propiedad estatal. En México, aunque tal vez haya problemas de competencia en sectores similares, muchas de las principales empresas se privatizaron a finales de los años ochenta y principios de los noventa.

Tabla 1. Comparación de las federaciones australiana y mexicana

	Australia	México
Extensión	7.7 km ²	2.0 km ²
Población	21 millones	111 millones
Ingreso per cápita promedio	39,300 dólares según PPA	14,400 dólares según PPA ¹
Año de independencia	1901	1810
Estados (y territorios)	8 estados y territorios	31 estados y Distrito Federal
Población del estado o territorio más pequeño	221,000	500,000
Población del estado o territorio más grande	7,100,000	14,000,000
Municipios	667	2,453
Ingresos propios de los estados	~50 por ciento	~ 10 por ciento
Ingresos propios de los municipios	~ 83 por ciento	~65 por ciento
Sistema político	Parlamentario	Congreso
Frecuencia de las elecciones		

- legislaturas	3 años ²	3 años
- presidente/gobernador	No aplica	6 años
Reelección	Sin restricciones	Prohibida

1. PPA: paridad del poder adquisitivo.
2. La cámara baja del Parlamento Federal (la cual determina el gobierno) tiene un mandato de hasta tres años, mientras que en la cámara alta los senadores se mantienen hasta seis años en su cargo. Cada estado tiene un sistema algo distinto, pero seis de las cámaras bajas de los parlamentos estatales tienen mandatos de hasta cuatro años (Electoral Council of Australia, sin fecha).

Australian Bureau of Statistics, PC 2008b, Ahmad et al. 2007.

2. Proceso de Reforma de la Política Nacional de Competencia de Australia

4. Este apartado del documento contiene tres elementos principales. Para empezar, se abordan los factores que contribuyeron a crear en Australia un entorno para la reforma favorable a la competencia a principios de los noventa. Después se describe brevemente el alcance de las reformas. Por último, se analizan los principales pasos en la formulación y ejecución del programa de reforma.

2.1 ¿Por qué había un entorno favorable a la reforma?

5. Hacia 1990, el crecimiento de Australia según el ingreso per cápita, y por ende el nivel de vida, llevaba un largo periodo siendo decepcionante (Kelly 2000). Como lo ha destacado la OCDE, Australia cayó del quinto lugar entre 22 países miembros de este organismo en 1950 al décimo quinto para 1990 (OECD 2005, p. 97). Órganos del gobierno federal, como la Comisión de Industria, la Dirección de Economía Industrial y el Consejo Asesor para la Planeación Económica,¹ así como analistas del sector privado, sostuvieron persuasivamente que la insuficiente competencia en la economía interna era responsable de buena parte del declive en el crecimiento de la productividad y los niveles de vida de Australia en los años setenta y la primera mitad de los ochenta.

6. La idea de que Australia debía emprender una reforma se puso de manifiesto en mayo de 1986 cuando el secretario del Tesoro, Paul Keating, comentó en la radio que:

Debemos permitir que los australianos sepan con verdad, honestidad y seriedad en qué clase de bache internacional se encuentra el país [...] cuando se desacelera el crecimiento a menos de tres por ciento, el desempleo empieza a aumentar de nuevo [...] luego estás fuera [...] luego eres una república bananera.

7. Más adelante, la Comisión de Industria observó que el crecimiento de Australia estaba muy rezagado en comparación con el de otras economías regionales. Entre 1980 y 1989, el PIB per cápita de Australia tuvo un crecimiento anual promedio de 4.3 por ciento en dólares estadounidenses, mientras que Japón, Singapur, Hong Kong y Corea presentaban tasas promedio de crecimiento superiores a 10 por ciento anual (IC 1990, p. 6).

8. En un principio, la reforma económica del gobierno laborista de Hawke, que subió al poder en 1986, se concentró en las barreras externas. Pero a medida que los sectores financiero y comercial fueron quedando mucho más expuestos a la competencia internacional a mediados de los años ochenta, la baja productividad registrada por las industrias de infraestructura propiedad del gobierno (por lo general, de los estados) recibió más atención: por ejemplo, la OCDE informó que en 1990 los niveles de productividad en los puertos, los ferrocarriles y la generación eléctrica fueron inferiores a la mitad de los niveles de los socios comerciales de Australia, y que la productividad de la industria australiana de telecomunicaciones era la más baja de nueve países examinados por ese organismo (2005). Las reformas privatizadoras habían propiciado algunas mejoras, pero persistía un rezago considerable en el desempeño. Además, se aplicaban amplios controles de regulación a los precios y otras actividades competitivas en toda la economía del sector privado.

¹Estos tres órganos dedicados a la investigación sobre políticas económicas correspondían a las carteras del Tesoro, la Industria y el Primer Ministro, respectivamente. Los tres se fusionaron en la Comisión de Productividad en 1998.

9. El gobierno federal y cada uno de los estados² habían emprendido análisis de sectores e industrias particulares y adoptado medidas más favorables a la competencia. Éstas incluían reformas en los estados que afectaban sectores tan diversos como la comercialización de huevo, la carga aérea intraestatal, la autorización de rutas de autobuses de larga distancia, la energía eléctrica y el otorgamiento de permisos para la venta de bebidas alcohólicas, así como reformas federales en telecomunicaciones y navegación de cabotaje (IC 1990). Sin embargo, las reformas individuales no se interrelacionaban y el ritmo de la reforma variaba de un estado a otro.

10. En el ámbito federal, importantes figuras políticas también apoyaban una postura más favorable a la competencia. Tanto el primer ministro, Bob Hawke, como uno de los principales ministros, Simon Crean, habían hecho carrera anteriormente como dirigentes sindicales cuando, con apoyo del sindicato, establecieron un competidor frente a las compañías petroleras que operaban en Australia, como también lo había hecho uno destacado activista, Bill Kelty, que seguía ocupando un alto cargo sindical. Solo Petrol importaba gasolina barata de Asia y debilitó lo que muchos consideraban un oligopolio constituido sobre todo por compañías petroleras multinacionales que controlaban la producción y la venta minorista de la gasolina (Allan Fels, comunicación personal).

11. El gobierno también tuvo la suerte de que, a escala federal, la oposición, representada por el Partido Liberal Nacional, apoyaba firmemente muchas de las reformas económicas de alcance más amplio, y, si acaso, alegaba que el gobierno se mostraba tímido y debía actuar con mayor rapidez (Kelly 2000). El ambiente político y económico propició una reforma favorable a la competencia, y como veremos en breve, había apoyo en todo el espectro político, con un gobierno federal laborista y gobiernos estatales pro reforma, en particular los gobiernos liberales de Nueva Gales del Sur (encabezado por el jefe de gobierno Nick Greiner) y Victoria (encabezado por el jefe de gobierno Jeff Kennett). No obstante, se decía que los mandatarios de otros estados eran menos entusiastas respecto a reformas específicas o la perspectiva de que la federación tuvieran un mayor control de las actividades de los estados (Painter 1998).

12. Los principales líderes de opinión también apoyaban la aplicación de reformas de base amplia, en particular los periódicos más influyentes y algunos grupos de expertos, mientras que las asociaciones industriales se inclinaban especialmente por la reforma de las empresas públicas que suministraban insumos fundamentales, como energía, telecomunicaciones, ferrocarriles y servicios portuarios.

13. Los altos funcionarios de gobierno también manifestaban un firme apoyo a la reforma microeconómica, en particular en los departamentos de los jefes de gobierno de estados clave y en el Departamento del Primer Ministro.

2.2 *¿Qué implicaron las reformas de la Política Nacional de Competencia?*

14. Los acuerdos sobre la Política Nacional de Competencia abarcaron todos los sectores de la economía y constituyeron un paquete basado en principios sólidos. Estos acuerdos implicaban:

- Una presunción favorable a la competencia;
- Obligaciones derivadas de la reforma para la federación, los estados y los municipios;
- Una distribución de los beneficios fiscales de la reforma entre todos los órdenes de gobierno; y

² La federación australiana está constituida por seis estados y dos territorios. Al frente de cada estado se encuentra el jefe de gobierno (*Premier*) y de cada territorio, el ministro en jefe (*Chief Minister*) (en ambos casos normalmente son los dirigentes del partido con la mayoría en la legislatura del estado o territorio en cuestión). En este informe, el término “estados” se refiere a los estados y a los territorios, y “jefes de gobierno” y “mandatarios estatales”, a los gobernantes tanto de los estados como de los territorios.

- Reformas acordadas, nuevos mecanismos institucionales y compromiso con la transparencia de los procesos.

15. El programa de la Política Nacional de Competencia constaba de cinco elementos fundamentales relacionados con toda la actividad económica y reformas específicas en cuatro sectores clave de la economía (recuadro 2).

16. El éxito de algunos elementos del programa dependía de la cooperación entre los estados. Los mercados nacionales de electricidad y gas requerían inversiones en la infraestructura de interconexión y reglas nacionales acordadas. Las reformas al transporte carretero también tenían el propósito de reducir los obstáculos para la carga por carretera interestatal, mientras que las reformas en materia de agua eran una combinación de reformas que podrían haberse aplicado de manera unilateral en cada estado (por ejemplo, reforma al uso de agua urbano) y aquellas relacionadas con los cursos de agua que pasaban por cuatro estados.

17. Otros elementos del programa incluían reformas que no requerían una acción coordinada a escala nacional y, de hecho, se basaban en la experiencia previa de reformas aplicadas en estado individuales (facilitar la obtención de permisos para la venta y distribución de bebidas alcohólicas y ampliar el horario de los establecimientos comerciales, por ejemplo). Sin embargo, era más probable que estas reformas se adoptaran de manera generalizada como parte de un programa integral de reformas.

Recuadro 2. Panorama general del programa de la Política Nacional de Competencia

Reformas generales

- La ampliación del alcance de las disposiciones sobre conducta anticompetitiva contenidas en la *Ley de prácticas comerciales* (1974) a las empresas públicas y las no constituidas como sociedad.
- Reformas a los monopolios públicos y otras empresas gubernamentales:
 - reformas estructurales: lo que incluye la separación de las funciones reguladoras y las comerciales, así como el análisis de las ventajas de separar el monopolio natural de elementos de servicio posiblemente susceptibles a la competencia, o de separar los elementos susceptibles de competencia en empresas independientes más pequeñas; y
 - requisitos de neutralidad competitiva mediante la adopción de estructuras de administración privatizadas para tareas gubernamentales importantes; la imposición de obligaciones comerciales y regulatorias
 - similares para quienes enfrentaban la competencia de empresas privadas, y el establecimiento de mecanismos independientes para atender las quejas sobre incumplimiento de estos requisitos.
- La creación de autoridades independientes que fijaran, administraran o supervisaran los precios de los proveedores de servicios monopólicos.
- La introducción de un régimen nacional para dar acceso a terceros, en términos y condiciones razonables, a servicios de infraestructura esenciales con características de monopolio natural.
- La introducción de un programa de análisis de la legislación para evaluar si las restricciones regulatorias a la competencia eran de interés público y, de no ser así, qué cambios se hacían necesarios. La legislación considerada dentro del programa abarcaba áreas muy diversas, entre ellas: profesiones y ocupaciones, comercialización oficial de productos agrícolas, pesca y explotación forestal, comercio minorista, transporte, comunicaciones, seguros y jubilaciones, guarderías, juegos, y planeación y desarrollo de servicios.

Reformas sectoriales

- Electricidad: Varias reformas estructurales, de administración, regulatorias y de precios a fin de introducir una mayor competencia en la generación y el suministro minorista de electricidad, así como de establecer un mercado nacional de electricidad en los estados del este.
- Gas: Una serie similar de reformas para facilitar acuerdos de suministro más competitivos y fomentar una mayor competencia a escala minorista.
- Transporte carretero: Aplicación de cargos a vehículos pesados y un enfoque uniforme en la regulación de vehículos pesados con objeto de aumentar la eficiencia del sector de carga por carretera, mejorar la seguridad en las carreteras y reducir los costos de operaciones de la regulación.
- Agua: Varias reformas para lograr un sector de agua más eficiente y sustentable, incluidas medidas institucionales, de fijación de precios y de inversión, así como el establecimiento de mecanismos que permitieran el comercio permanente de las asignaciones de agua.

Fuente: Productivity Commission (2005a), p. XV.

18. Un programa de reforma integral ofrece tres ventajas: un paquete de reformas puede aprovechar las complementariedades y, en consecuencia, el crecimiento generado es mayor que la suma de las diferentes reformas;³ se reducen los efectos de distribución adversos pues aquellos que quedan en desventaja con un reforma se benefician de otras,⁴ y las reformas en un sector pueden sacar a relucir la necesidad de reformar sectores relacionados.⁵

19. En su ejercicio de cálculo de los probables beneficios, la Comisión de Industria señaló las complementariedades entre la reforma Hilmer y otras reformas relacionadas. Puso como ejemplo que ampliar la aplicación de la ley general de competencia a empresas no constituidas como sociedades (incluidas industrias familiares) podía afectar los acuerdos sobre comercialización agrícola monopólica. El efecto dependería de que los acuerdos de comercialización fueran obligatorios por ley, por ejemplo, cuando una ley establece la adquisición forzosa u otorga facultades de comercialización exclusiva a un sólo órgano, o mediante convenios privados de naturaleza anticompetitiva entre agricultores. Lo primero no se vería afectado por la ampliación de la ley general de competencia. Sin embargo, si el análisis legislativo de la Política Nacional de Competencia daba pie a la eliminación de esquemas obligatorios, entonces la ampliación de la ley podría ganar importancia para asegurar que los acuerdos en el marco de regímenes obligatorios no continuaran mediante acuerdos privados (IC 1995).

20. Robert Kerr, el entonces coordinador general de la oficina de la Comisión de Industria en Canberra, hizo notar que el impulso para la reforma de políticas en Australia se basaba en que se estaba pidiendo la contribución de todos los sectores. De ahí se derivó la expectativa de que todos recibirían

³ Bean (2000) observó que una posible explicación del buen desempeño reciente de Australia en cuanto a su productividad era la complementariedad de las reformas en el mercado de productos y el mercado laboral. La OCDE también señaló que relajar la regulación de los mercados de productos podría traer efectos positivos adicionales para el empleo al inducir reformas favorables al empleo en las instituciones del mercado laboral (2009, p. 181)

⁴ El gobierno mexicano reconoció implícitamente las ventajas de agrupar varias reformas en un paquete cuando, el 18 de diciembre de 2008, anunció más reformas comerciales. Este anuncio incluyó el compromiso de abordar otros problemas de “competitividad” en la economía para ayudar a la industria a alcanzar un mejor nivel de competencia internacional gracias a la reforma arancelaria, entre otras reformas que afectaban las importaciones (Gobierno de México, 2008).

⁵ En su análisis del retorno a la regulación de productos lácteos, la Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor observó que los controles artificiales de precios en la industria de productos lácteos se habían vuelto cada vez más difíciles de justificar luego de que se eliminó la intervención gubernamental en la fijación de precios de otras industrias agropecuarias, lo que obedeció en parte a los análisis de esas industrias con base en los principios de la Política Nacional de Competencia (2001, p. 1).

algunos beneficios y pagarían algunos costos, por ejemplo, los empleos perdidos en algunos sectores se compensarían con el crecimiento de otros conforme la economía ganara flexibilidad. Asimismo, aunque no son medibles, se pensaba que la mayor competencia traería consigo avances en la dinámica, los que se perderían con una reforma demasiado estrecha (Robert Kerr, comunicación personal, 26 de febrero de 2009).

2.3 Principales pasos para elaborar y poner en marcha el programa de reforma

21. La reforma de la política de competencia australiana en los años noventa pasó por tres fases distintas:

- Construcción de un consenso político sobre la necesidad de una reforma y establecimiento de entornos institucionales que fomentaran la acción conjunta y coordinada (1990 a 1993);
- Formulación de acuerdos detallados (incluidas disposiciones financieras) y cambios legislativos, así como establecimiento de instituciones formales que desempeñarían un papel fundamental en la aplicación de las reformas (1993 a 1995);
- Ejecución de los acuerdos. Esta fase se prolongó diez años, en los que hubo cambios de liderazgo y partido político en el poder en el orden federal y en casi todos los estados (1995 a 2005).⁶

2.3.1 Construcción de un consenso político (1990-1993)

22. Antes de la década de los noventa, la tendencia de los líderes en los procesos intergubernamentales había sido insistir mucho en las cuestiones de ingresos, es decir, el nivel de transferencias de la federación a cada estado. Y ése no era un ambiente propicio para la cooperación entre los distintos órdenes de gobierno. Recuerda el jefe de gobierno de Queensland, Wayne Goss:

Asistí a mi primera conferencia de jefes de gobierno sobre temas financieros en abril de 1990. Llevaba apenas tres o cuatro meses al frente del gobierno. Bob Hawke, un buen colega mío, me dijo: “Te invito a Canberra”. A las siete de la mañana del día de la conferencia pasaron la oferta [de ingresos] bajo la puerta. En parte porque tengo algo de sangre irlandesa y, de cualquier modo, soy bastante insolente la mayor parte del tiempo, después perdí los estribos con Hawke, al igual que Nick Greiner [entonces jefe de gobierno de Nueva Gales del Sur], y Bob aceptó darle un vistazo. En efecto, le dio un vistazo y en la conferencia pronunció su discurso. Creo que Bob estaba en busca de una nueva idea y la Conferencia Extraordinaria de Jefes de Gobierno era una idea positiva. (Citado en Federal-State Committee 1998, p. 3.23)

23. En los años noventa, cuando Hawke encabezaba el gobierno federal, las iniciativas para reconfigurar las relaciones entre la federación y los gobiernos estatales fueron producto de presiones económicas externas (Federal-State Relations Committee 1998). De acuerdo con Wayne Goss, ex jefe de gobierno de Queensland, el objetivo de los mandatarios estatales era poner en marcha procesos que llevaran a los estados a la mesa de negociaciones en igualdad de circunstancias que el gobierno federal (Heyward 2004).

24. El Comité de Relaciones entre la Federación y los Estados del Parlamento de Victoria (1998) señaló que muchos sistemas federales del mundo habían intentado modificar la manera en que manejaban las relaciones intergubernamentales para conseguir los siguientes objetivos:

⁶ La única excepción fue el jefe de gobierno de Nueva Gales del Sur, Bob Carr, quien asumió el cargo el 4 de abril de 1995, una semana antes de la firma de los acuerdos. Presentó su renuncia un mes después de que terminaron las aportaciones, el 3 de agosto de 2005.

- crear un solo mercado económico más integrado y cohesivo;
- ofrecer un sistema más flexible y descentralizado para la aplicación de los programas económicos y sociales;
- mejorar la capacidad de los gobiernos para tomar decisiones conjuntas;
- mantener un equilibrio entre los gobiernos en lo que respecta a la competencia y la cooperación (p. 3.13).

25. Los grupos activistas que representaban áreas de la economía más expuestas a una mayor competencia internacional, en especial los agricultores (representados por la Federación Nacional de Agricultores) y las mayores empresas australianas (el Consejo Empresarial de Australia), eran firmes defensores de la reforma, en particular de los servicios prestados por el gobierno como la energía y los puertos (Keating 2004). El entonces jefe de gobierno liberal de Nueva Gales del Sur, Nick Greiner, subrayó un tema fundamental para quienes en Australia abogaban por un cambio en el gobierno federal antes de la primera Conferencia Extraordinaria de Jefes de Gobierno en un discurso titulado “Médico, sánate a ti mismo”:

El gobierno lleva más de diez años diciendo a la industria que debe reestructurarse para que Australia compita con éxito en los mercados internacionales [...] Llegó el turno del gobierno. Los líderes empresariales se preguntan por qué, tras verse obligados a tomar las decisiones difíciles, deben tolerar una infraestructura deficiente, tarifas de servicios públicos no competitivas y regulaciones excesivas y duplicadas. Luego de más de una década de recibir sermones de los políticos, la nación les dice ahora a los gobiernos de Australia: Médico, ¡sánate a ti mismo! (Citado en Federal-State Relations Committee 1998)

26. Los gobiernos federal, estatales y territoriales abordaron una serie de asuntos relativos a la reforma microeconómica⁷ en las conferencias extraordinarias de jefes de gobierno* celebradas en octubre de 1990 y abril de 1991, de una manera entonces calificada como “sin precedentes” (IC 1991b, p. 3). Y empezaron a lograr avances tangibles en la conferencia de julio de 1990 con un acuerdo preliminar para el reconocimiento mutuo de regulaciones que afectaban el comercio de bienes y servicios. El comunicado de la reunión de octubre de 1990 decía lo siguiente:

Los líderes y representantes reconocieron que no se pueden seguir tolerando las pasadas ineficiencias y que es necesario hacer cambios para que la economía australiana se vuelva más competitiva y flexible. Un elemento interno de cualquier estrategia para una reforma microeconómica es un sector público más eficiente. Por consiguiente, los líderes y representantes anunciaron su intención de aprovechar esta oportunidad única para maximizar la cooperación, asegurar una comprensión recíproca de las respectivas funciones a fin de evitar su duplicación, y lograr un avance significativo hacia una mayor competitividad del país. (Citado en Federal-State Relations Committee, 1998)

27. Cuando se canceló una conferencia extraordinaria de jefes de gobierno programada para finales de 1991 a causa de problemas políticos internos del gobierno federal, los mandatarios estatales decidieron reunirse aunque no estuviera presente el primer ministro. En esa reunión, los jefes de gobierno (seis del Partido Laborista, uno del Partido Liberal y otro del Partido Nacional Liberal) acordaron adoptar cuatro principios específicos para orientar el análisis de las funciones y responsabilidades de la federación y los estados:

⁷ Quiggin (2004) definió la reforma microeconómica como “un programa de reforma sistemático que sigue principios orientados al mercado y centrado en cuestiones microeconómicas, no en la política macroeconómica” (p. 3).

* Nota de la traductora: Reuniones del primer ministro, los jefes de gobierno de los estados y territorios.

- **Principio de la nación australiana:** todos los gobiernos de Australia reconocen los imperativos sociales, políticos y económicos de ser una nación y colaborarán a fin de asegurar que los problemas nacionales se resuelvan en beneficio de los intereses de todo el país;⁸
- **Principio de subsidiariedad:** las responsabilidades de regulación y distribución de bienes y servicios públicos se deben transferir en la mayor medida posible de una manera compatible con el interés nacional, de modo que el gobierno sea accesible y rinda cuentas ante aquellos afectados por sus decisiones;
- **Principio de eficiencia estructural:** el mayor grado de competitividad y flexibilidad de la economía australiana requiere una reforma estructural del sector público para complementar la reforma del sector privado; no se pueden seguir tolerando las funciones divididas entre el gobierno federal y los estados;
- **Principio de rendición de cuentas:** la estructura de los acuerdos intergubernamentales debe fomentar la rendición de cuentas democrática y la transparencia del gobierno frente al electorado (Federal-State Relations Committee 1998).

28. En mayo de 1992, el nuevo primer ministro laborista, Paul Keating, presidió su primera reunión extraordinaria de jefes de gobierno, en la que se acordó establecer el Consejo de Gobiernos Australianos (COAG, por sus siglas en inglés), órgano más formal y que incluía al presidente de la Asociación Australiana de Gobiernos Locales. Las conferencias de jefes de gobierno y luego el COAG ofrecieron el marco institucional necesario para que los líderes políticos de la nación colaboraran en un programa de reforma que abarcara temas tanto económicos como no económicos. La composición política de estas reuniones era cambiante, pero el proceso seguía en marcha, aunque con lentitud. Sin embargo, acuerdos preliminares anteriores sobre el establecimiento de un mercado nacional de electricidad y la eliminación de barreras al comercio interestatal de gas estaban empantanándose y encontrando resistencia (Painter 1998). En la tercera reunión de Keating con el COAG, en junio de 1993, cinco de los ocho mandatarios estatales pertenecían al partido de oposición, lo que dificultó aún más las negociaciones (Federal-State Committee 1998).

29. La argumentación en favor del cambio se había construido a partir de un análisis económico detallado y riguroso. Los órganos del gobierno australiano dedicados a la investigación habían publicado estimaciones de los beneficios directos de las reformas individuales y también de los beneficios en la actividad económica que se derivarían de un programa amplio de reformas microeconómicas (IAC 1989). Éste se basaba en modelos anteriores de los efectos de las barreras al comercio en todos los sectores de la economía.⁹ Los cálculos publicados en 1990 indicaban que un paquete de reformas del transporte marítimo (tanto de cabotaje como en líneas regulares), el transporte ferroviario, el correo y las telecomunicaciones, la electricidad y el suministro de agua, el apoyo para los sectores rural y de manufactura, y la subcontratación de servicios gubernamentales podría aumentar el PIB de Australia 6.5 por ciento a largo plazo y crear 53,000 empleos adicionales (IC 1990).¹⁰ También se emprendió un análisis cuyos resultados indicaron que el apoyo para el campo y para manufactura era regresivo. El efecto tributario del apoyo

⁸ Esto se podría enmarcar de manera más general como el principio de actuar en beneficio de los intereses nacionales y no sólo en beneficio de los intereses de un estado.

⁹ Durante este periodo, se encomendó a la Comisión de Industria del gobierno federal la realización de una consulta pública en muchos sectores donde los estados desempeñaban un papel importante, ya fuera como propietarios de empresas (por ejemplo, el transporte ferroviario, la generación y distribución de energía, y los servicios portuarios) o como reguladores (por ejemplo, la industria de productos lácteos, los convenios de comercialización oficial, la industria azucarera, la aviación intraestatal y la horticultura).

¹⁰ Estos cálculos incluyen dos áreas de la reforma a favor de la competencia que en última instancia quedaron fuera del alcance de Política Nacional de Competencia: reducciones en las barreras arancelarias (ya sujetas a una disminución gradual) y la subcontratación de servicios gubernamentales.

aumentaba el ingreso desde 4 por ciento para el grupo de ingresos más altos hasta 12 por ciento para el de ingresos más bajos, sobre la base de ingresos disponibles calculados (IC 1990, p.194).

30. En octubre de 1992, el equipo del primer ministro, en consulta con los jefes de gobierno de los estados, reconoció la importancia nacional de la política de competencia en lo que se llegó a conocer como la Consulta Hilmer.¹¹ En particular, los estados tenían mucho interés en una consulta pública, que podría contribuir a que se asumiera el difícil compromiso con las asociaciones industriales y los sindicatos (y recibir las críticas consiguientes), así como permitir que los gobiernos mantuvieran cierta distancia mientras se elaboraba la agenda de la reforma.

31. Fue un amplio proceso de consulta, en el que se recibieron casi 150 propuestas por escrito de importantes organizaciones empresariales, industriales, profesionales y de consumidores, asociaciones gremiales, pequeñas y medianas empresas, y personas físicas; también se sostuvieron conversaciones con todos los gobiernos del país y una amplia gama de ciudadanos y grupos representativos (Hilmer 1993). La importancia de obtener el apoyo de los estados salió a relucir cuando se otorgó al Comité Hilmer una prórroga de tres meses para presentar su informe a fin de permitir consultas adicionales con los gobiernos estatales (Painter 1998). El informe, en el que se presentaban las opiniones de los principales actores y las recomendaciones del Comité, se publicó el 25 de agosto de 1993.

32. En este informe se argumentaba (y en el acuerdo intergubernamental subsiguiente se requería) que la legislación no debía restringir la competencia a menos que se demostrara que:

- los beneficios de la restricción para la ciudadanía en su conjunto superaban los costos; y
- los objetivos de la legislación sólo se podían alcanzar restringiendo la competencia.

33. La Comisión de Productividad observó que la suposición en favor de la competencia —y contra la regulación que restringe la competencia— podría considerarse una extensión lógica del enfoque adoptado en la ley de competencia en relación con las prácticas comerciales anticompetitivas. Habitualmente, la ley de competencia prohíbe la conducta anticompetitiva, pero permite a las autoridades de competencia permitir esa conducta cuando se demuestra que generará beneficios públicos superiores a cualquier detrimento anticompetitivo (PC 2005). Sin embargo, exigir a quienes abogaban por el mantenimiento de la regulación que restringía la competencia que demostraran su beneficio público demostró ser polémico, pues normalmente la carga de la prueba recaía en quienes procuraban cambios en las políticas públicas. Pero como observó la Comisión: “exigir a quienes se benefician de las restricciones legislativas a la competencia —y que, por consiguiente, suelen ser los más interesados en que se mantengan— que aborden los efectos más amplios en la ciudadanía puede actuar como contrapeso de la presión política para soslayar los costos menos fáciles de identificar” (p. 136).

34. En términos generales, las Conferencias Extraordinarias de Jefes de Gobierno y el Consejo de Gobiernos Australianos fueron instituciones útiles para el diálogo y la cooperación intergubernamentales, pues ofrecieron un foro para analizar los problemas y lograr un consenso político en favor de la reforma, así como un acuerdo preliminar a fin de seguir avanzando y elaborar propuestas específicas.

¹¹ El Comité Independiente de Consulta sobre la Política Nacional de Competencia incluía a respetados expertos del sector privado: el profesor Fred Hilmer (presidente), académico en el área de administración de empresas y ex director de la empresa de consultoría McKinsey & Co. en Australia; Mark Rayner, miembro del Comité Ejecutivo Corporativo de la empresa minera CRA Ltd.; y Geoffrey Taperell, socio del bufete de abogados Baker & McKenzie. Funcionarios federales y estatales decidieron conjuntamente la composición del Comité. El Departamento del Tesoro de Australia contribuyó con una secretaría cuyo personal estaba integrado por cinco profesionales de tiempo completo, apoyados por tres empleados administrativos y otros tres asistentes que trabajaron durante la consulta (Hilmer 1993).

2.3.2 *Formulación de acuerdos detallados y establecimiento de instituciones formales (1993-1995)*

35. En el Informe Hilmer se esbozaba un paquete de reformas con el propósito de fomentar la competencia, pero fueron necesarios un trabajo considerable y un complejo proceso de negociaciones para que estas recomendaciones se transformaran en acuerdos con los que pudieran comprometerse el primer ministro y los mandatarios estatales.

36. Los acuerdos se redactaron de manera conjunta en una serie de reuniones en las que participaron funcionarios de muy alto nivel pertenecientes al departamento del mandatario de cada uno los gobiernos. El 19 de agosto de 1994 se pusieron a consideración del Consejo de Gobiernos Australianos los proyectos de los acuerdos, divulgados posteriormente para la recepción de comentarios públicos. Estos documentos incluían:

- el proyecto de legislación que modificaría la sección IV de la *Ley de prácticas comerciales* de 1974 a fin de aplicar ésta a todas las personas dentro de las jurisdicciones estatales; establecería disposiciones para la fijación de precios y el acceso; e instituiría tanto la Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor¹² (ACCC, por sus siglas en inglés) como el Consejo Nacional de Competencia;
- el proyecto del Acuerdo Intergubernamental sobre el Código de Conducta, que incluía los procedimientos para ampliar la *Ley de prácticas comerciales* y los nombramientos de la Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor; y
- el proyecto del Acuerdo Intergubernamental sobre los Principios de Competencia, que establecía los procedimientos y principios aplicables a aquellos elementos de la Política Nacional de Competencia que no requerían un fundamento reglamentario y a los nombramientos para el Consejo Nacional de Competencia (COAG 1994).

37. El programa de reforma y los acuerdos respectivos se centraban en áreas con un alto grado de consenso político y académico. Había discrepancias académicas e ideológicas respecto a si la propiedad (pública o privada) afectaba necesariamente los resultados, pero los beneficios de la competencia no fueron objeto de tanta polémica (King and Maddock 1996). En consecuencia, si bien los acuerdos tenían como tema central la competencia, no requerían la privatización de empresas públicas o la subcontratación de servicios gubernamentales. Dicho esto, las presiones adicionales sobre el desempeño de las empresas públicas ocasionadas por las disposiciones para exponerlas a una mayor competencia, así como por la obligación de aplicar medidas de neutralidad competitiva, tal vez contribuyeron al posterior aumento de las privatizaciones y la subcontratación de determinados servicios gubernamentales.

38. A la larga, el compromiso de analizar toda la regulación que afectaba la competencia y eliminar las restricciones innecesarias repercutiría en muchas empresas privadas en la mayoría de los sectores de la economía. Sin embargo, quienes salieron ganando y perdiendo con estos cambios estaban lejos de tenerlo claro en esta etapa, pues faltaba proceder a los análisis. En cambio, había compromisos específicos respecto a acciones que afectarían a los proveedores de infraestructura para los estados y el gobierno federal, así como a otras empresas públicas, cambios que contaban con un amplio apoyo de la comunidad empresarial.

39. Los acuerdos de la Política Nacional de Competencia estaban muy orientados a la regulación anticompetitiva y las medidas institucionales, por lo que no conllevaban ningún compromiso más amplio para mejorar o reducir la regulación en términos más generales. El gobierno federal de Howard, que recién

¹² Los procedimientos que aseguraban la participación de los estados en el nombramientos de los integrantes de la Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor se incluyeron en la ley constitutiva y rectora de este órgano.

había tomado posesión, encomendó un análisis de los impedimentos administrativos (Bell 1996). Pero la respuesta del gobierno federal a las recomendaciones (Howard 1997) no tenía que ver con ningún mecanismo específico de aplicación¹³ y los avances en áreas fundamentales fueron lentos, mientras que, en general, la regulación federal y estatal continuó creciendo rápidamente (Berg 2008).

40. En el Informe Hilmer se esbozaba un paquete de reformas destinadas a fomentar la competencia y de instituciones reguladoras para administrar y aplicar la nueva legislación, pero no se consideraba cómo abordar los problemas económicos que implicaba un programa de reforma de tal envergadura. En cambio, una reforma microeconómica tiene por objeto mejorar los incentivos para los productores y los consumidores. No obstante, para aplicar con éxito este programa de reforma, hacía falta mejorar los incentivos de los diversos actores de los gobiernos, con una estructura institucional que los ayudara a resistir la presión de las partes interesadas que buscaban mantener el *statu quo*.

41. Este asunto llamó mucho la atención de los altos funcionarios estatales y federales a cargo de redactar los acuerdos de reforma, quienes identificaron la necesidad de compartir los beneficios fiscales de la reforma con objeto de fortalecer los incentivos para su instrumentación. En su reunión de agosto de 1994, el Consejo de Gobiernos Australianos acordó que:

...todos los gobiernos deben compartir los beneficios para el crecimiento económico y los ingresos derivados de aplicar la reforma Hilmer y otras reformas relacionadas a las que han contribuido. La Comisión de Industria evaluaría tales beneficios de acuerdo con las instrucciones de los subtitulares de los departamentos del Tesoro. Esto serviría para ayudar al Consejo a determinar, en su reunión de febrero de 1995, los mayores ingresos que podría esperar la Mancomunidad [el gobierno federal] en virtud de estas reformas y el porcentaje apropiado que correspondería a los gobiernos estatales, territoriales y locales [municipales].

42. Los cálculos de la Comisión de Industria (recuadro 3) aportaron información para las negociaciones entre los funcionarios y, posteriormente, entre líderes federales y estatales. De acuerdo con los cálculos de “envoltura exterior” efectuados por la Comisión, los ingresos federales aumentarían hasta 4 mil 700 mdda al año como consecuencia de las reformas estatales propuestas y los ingresos de los estados aumentarían hasta 430 mdda al año gracias a las reformas federales. Los análisis indicaban que la mayoría de los beneficios de las reformas se derivaban de acciones de los estados, pero la mayoría de los ingresos se acumulaban para el gobierno federal. Finalmente, se acordó un calendario de aportaciones para compartir los beneficios, en vez de “premiar el buen comportamiento” o compensar los costos en los que se hubiera incurrido. Esto llegó a 600 mdda anuales en los últimos cinco años de los acuerdos, si bien este monto se indexó a la inflación y el crecimiento demográfico.¹⁴ Lo anterior fue suficiente para que los estados acordaran poner en marcha las reformas que, en todo caso, se reconoció que los beneficiarían a todos.

¹³ En su respuesta, el gobierno federal indicaba que: “En cooperación con los gobiernos estatales y territoriales, el gobierno federal acelerará las reformas nacionales en materia de alimentos, sustancias químicas de uso agrícola y veterinario, reglamentos de construcción, salud y seguridad ocupacionales, indemnizaciones a los trabajadores y medio ambiente. Estas reformas reducirían los traslapes y duplicaciones, fomentarían una mayor concordancia nacional y simplificarían los procesos. El resultado sería menores costos por concepto de cumplimiento de la legislación para todas las empresas, grandes y pequeñas” (Howard 1997, p. vi). Aunque se lograron algunos avances, estas seis áreas específicas seguían siendo prioritarias en el temario del Consejo de Gobiernos Australianos (COAG, por sus siglas en inglés) en 2008. Los avances en éstas y otras áreas, bajo la supervisión del Consejo de Reforma — órgano independiente del COAG—, ahora se vinculan con las aportaciones por 550 millones mdda de la Asociación Nacional que los estados recibieron durante cinco años con (COAG 2008).

¹⁴ El total de las aportaciones por concepto de la Política Nacional de Competencia de la federación a los estados en el periodo 2005-2006 ascendió a 820 mdda, luego de los ajustes por inflación y crecimiento poblacional (Commonwealth of Australia 2006).

Recuadro 3. Cálculo de los beneficios de la reforma

El Consejo de Gobiernos Australianos pidió a la Comisión de Industria que calculara los beneficios totales del paquete propuesto en la reforma Hilmer y otras reformas relacionadas; que estableciera cuáles de estos beneficios corresponderían a los gobiernos estatales, municipales y federal; y que determinara los flujos fiscales probablemente mayores para los diferentes órdenes de gobierno. Como se señaló en las especificaciones, no hubo ninguna tentativa de elaborar un modelo de los costos de la transición a un ambiente de mayor competencia.

La Comisión tenía una gran experiencia en elaborar modelos de las consecuencias de reformas específicas para la ciudadanía como parte de sus pesquisas en sectores particulares. Sin embargo, señaló que, cuando menos en 1995, la reforma Hilmer y otras reformas relacionadas se orientaban más a estrategias concertadas a fin de fomentar un clima propicio para una mayor prosperidad económica que a cambios específicos, conocidos y tangibles. Por ejemplo, hizo notar que las propuestas abarcaban análisis de la legislación anticompetitiva, en vez de especificar la naturaleza de los cambios en las restricciones legislativas o regulatorias a la competencia. Un gran número de cambios podría atribuirse a la reforma Hilmer y otras reformas relacionadas. Como consecuencia, se suscitó un grado de incertidumbre mayor al habitual respecto al probable efecto de las propuestas de reforma y se dio a la Comisión menos tiempo del habitual para llevar a cabo su análisis.

La Comisión describió los cálculos (tabla 2) en su mayoría como una “envoltura exterior” y, de hecho, a la postre no se instrumentaron algunas de las reformas (como veremos más adelante), mientras que algunos analistas criticaron determinadas repercusiones directas por considerarlas demasiado optimistas. No obstante, la Comisión trató de que todas sus hipótesis fueran transparentes y realizó un análisis de sensibilidad de la mayoría de las principales hipótesis.

Tabla 2. Efectos en los ingresos anuales de la reforma Hilmer y otras relacionadas (mdda)

	Reformas estatales y locales	Reformas federales	Total
Ingresos estatales	2,600 (3.8 por ciento)	430 (0.6 por ciento)	3,030 (4.5 por ciento)
Ingresos federales	4,700 (4.8 por ciento)	1,200 (1.2 por ciento)	5,900 (6.0 por ciento)
Total	7,300	1,600	8,930
Contribución al PIB	1.0 por ciento	4.5 por ciento	5.5 por ciento

Fuente: IC 1995, p. 69.

Los modelos de la Comisión eran muy sensibles a las hipótesis sobre el mercado laboral. En el caso de referencia para la elaboración de modelos, se daba por sentado que las reformas traerían consigo aumentos en los salarios reales, pero no incidirían en la tasa de desempleo, que, según la hipótesis, se mantendría en 8.5 por ciento (el nivel previsto para la economía al año siguiente). Sin embargo, el análisis de sensibilidad indicaba que si el desempleo se reducía a 7.25 por ciento (un cálculo de la tasa natural en ese momento) o si las reformas reducían la tasa natural un punto porcentual (a 6.25 por ciento), entonces el efecto de las reformas aumentaría a 7.3 y 8.3 por ciento del PIB, respectivamente (p. 64). Como sabemos, recientemente se determinó que la tasa natural de empleo de Australia cayó de un máximo de 8.5 por ciento en 1992 a 4.8 por ciento en 2001 (Lim *et al.* 2008). Esta caída se ha atribuido a la aplicación de reformas en las relaciones industriales desde principios de los noventa y, de acuerdo con algunas opiniones, a otras reformas, entre ellas las que afectaban la competencia (Bean 2000). Esto coincidiría con un trabajo empírico reciente, en el que se indica que los mejores resultados del mercado laboral se deben a que hay una menor regulación de los mercados de productos que restringe la competencia (OECD 2006b, p. 107).

En 1999, la entidad sucesora de la Comisión de Industria, la Comisión de Productividad, emprendió un ejercicio similar de elaboración de modelos como parte de su consulta pública *Impacto de las reformas a la política de competencia en la Australia rural y la regional*. En ese ejercicio, la Comisión sólo elaboró modelos del subconjunto de reformas que consideró que afectaban más al país a escala regional (convenios de comercialización oficial, electricidad, gas, ferrocarriles, agua, transporte carretero y telecomunicaciones). Este análisis, basado en datos actualizados y un nuevo modelo dinámico, arrojó resultados similares (un aumento de 2.5 por ciento en el PIB, en comparación con 2.8 por ciento en los modelos anteriores para estas reformas). Estos resultados también eran muy

sensibles a las hipótesis sobre los mercados laborales y se calcularon beneficios económicos sustancialmente mayores si las reformas de la Política Nacional de Competencia afectaban la tasa natural de desempleo.

Fuentes: Bean (2000), IC (1995), Lim et al. (2008), OECD (2006b), PC (1999b).

43. Los estados ya recibían aportaciones muy sustanciales de la federación en el marco de varios programas de financiamiento (recuadro 4). Cuando el gobierno federal cambió en marzo de 1996, se actualizaron los cálculos presupuestarios y se identificó un mayor déficit previsto tanto para el periodo 1995-1996 como para años subsiguientes. El nuevo gobierno federal hizo recortes importantes en una serie de programas (en particular, de aportaciones a los estados), pero no se renegociaron las aportaciones correspondientes a la Política Nacional de Competencia. Esto ocurrió a pesar de que en el acuerdo de hacer aportaciones para fomentar la competencia se estipulaba en su primer párrafo: “El compromiso de la Mancomunidad [el gobierno federal] parte del principio de que será necesario revisar las disposiciones financieras en caso de que Australia experimente un deterioro importante de sus circunstancias económicas” (COAG 1995, p. 1).

44. En el *Acuerdo sobre la Política Nacional de Competencia y reformas relacionadas* se esbozaban los calendarios de aportaciones y un cronograma para el cumplimiento de obligaciones específicas. En el informe Hilmer se proponía crear un órgano, el Consejo Nacional de Competencia, que asesorara al titular del Departamento del Tesoro sobre las solicitudes de empresas interesadas en que determinada infraestructura se declarara sujeta al nuevo régimen de acceso y que fuera un órgano independiente de la Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor, la cual se ocuparía de administrar los procedimientos de acceso correspondientes.¹⁵ Sin embargo, el nuevo acuerdo de financiamiento para compartir los beneficios requería que una institución evaluara el cumplimiento de la legislación y, por tanto, la elegibilidad para la recepción de aportaciones. El Consejo de Gobiernos Australianos acordó delegar en el Consejo Nacional de Competencia la tarea de asesorar al secretario del Tesoro sobre la calidad del cumplimiento de estas obligaciones de cada una de las partes, para lo que se requería un alto grado de criterio.

45. Los acuerdos sobre la Política Nacional de Competencia también dieron origen a una legislación federal que otorgaba a la Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor, que pronto se establecería, facultades de las que carecían los órganos que la habían precedido. Estas facultades afectaban áreas que antes eran responsabilidad de los estados (facultades sobre entidades no constituidas como sociedades —por ejemplo, una asociación— y sobre las actividades de las empresas públicas); en consecuencia, en el Informe Hilmer se recomendaba que los estados desempeñaran un papel explícito en los nombramientos para esta Comisión. Luego de intensas negociaciones sobre el papel de los estados en estos nombramientos, el gobierno federal convino en que la *Ley de prácticas comerciales* estipularía que los nombramientos debían contar necesariamente con el apoyo de la mayoría de las jurisdicciones (sección 7 (3) (c)).

46. Por otro lado, los acuerdos sobre la Política Nacional de Competencia imponían obligaciones a los municipios porque éstos se establecen con arreglo a la ley estatal, de modo que los estados aceptaron la obligación específica de exigir el cumplimiento a los gobiernos municipales. El órgano representante de los gobiernos municipales, la Asociación Australiana de Gobiernos Locales, también estuvo representada en el Consejo de Gobiernos Australianos (aunque no fue una parte de los acuerdos) y participó en el Grupo de Trabajo sobre la Reforma Microeconómica de los funcionarios que elaboraron los acuerdos. Los gobiernos municipales desempeñan un importante papel en la prestación de servicios, la regulación de empresas

¹⁵ Establecer una separación entre las declaraciones de acceso y la administración de los procedimientos de acceso ofrece beneficios similares a los de los acuerdos en México, donde la CFC debe declarar que una empresa es “dominante” antes de que otra autoridad reguladora pueda sujetar a la empresa a los requisitos de fijación de precios e interconexión.

privadas y personas físicas, así como en la operación de sus propias empresas. En el ámbito nacional, aproximadamente 700 gobiernos municipales dan empleo a alrededor de 170,000 personas y, según los cálculos, manejan activos por un valor de 183 mil mdda (PC 2008b). Si bien sus funciones y capacidad presupuestaria varían mucho, en promedio recaudan 83 por ciento de sus propios ingresos con el equilibrio de los subsidios de la federación y los estados.

47. Los gobiernos australianos han recurrido a una serie de opciones de financiamiento a fin de fortalecer los incentivos y la capacidad de los gobiernos subnacionales para poner en marcha las reformas. Como se indica en el recuadro 5, algunos estados transfirieron un porcentaje de sus aportaciones por concepto de competencia a los gobiernos municipales, con base en una evaluación de su nivel de cumplimiento con las obligaciones en el marco de la Política Nacional de Competencia. En Victoria, se hizo énfasis en la neutralidad competitiva y el cumplimiento de la *Ley de prácticas comerciales* de 1974, pues las empresas públicas competían con las privadas en una serie de actividades —desde guarderías y centros deportivos hasta ferias ganaderas—. Estas aportaciones se basaban en análisis de alto nivel sobre aplicación de la reglamentación y la respuesta de los municipios a cualquier queja de las empresas privadas, y si bien eran comparativamente pequeñas, hicieron que los gobiernos municipales se sintieran más motivados a cumplir.

Recuadro 4. Modelos de los flujos fiscales entre la federación y los estados, y la Política Nacional de Competencia

La mayor parte de los grandes flujos fiscales de los ingresos tributarios federales a los estados se estructuran de dos maneras a grandes rasgos similares en Australia y México: apoyo presupuestario general y subsidios etiquetados. Además, muchos desembolsos procedentes de subsidios o créditos del exterior se estructuran de una de estas dos formas. Sin embargo, las aportaciones en el marco de la Política Nacional de Competencia difieren de estos modelos de financiamiento por estar más orientadas a dar seguimiento a los resultados que a los gastos.

Apoyo presupuestario general. Estos recursos se entregan a los estados sin restricciones para su aplicación. En Australia representan alrededor de 60 por ciento de las transferencias de la federación a los estados (Commonwealth of Australia 2006). Las aportaciones per cápita más altas corresponden a los estados más pobres de acuerdo con una metodología de distribución formulada, depurada y publicada por la Comisión de Subsidios de la Mancomunidad. En México, el apoyo presupuestario general representó en torno de 40 por ciento de las transferencias en 2006 (según datos de Ahmad *et al.* 2007).

Subsidios etiquetados (o aportaciones para propósitos específicos). Estos recursos deben destinarse a un objetivo específico, pero ampliamente compartido, del gobierno federal y el estatal. Como ejemplos en Australia y México tenemos las aportaciones para educación y servicios de salud. Esta forma de financiamiento requiere una considerable supervisión para asegurar que se destine al área prevista y que se ejerza adecuadamente. Se requiere información financiera a fin de demostrar que los recursos no sólo llegaron al departamento de salud del estado, digamos, sino que se aplicaron a un programa específico (por ejemplo, salud infantil) y que cuando llegaron a los profesionales de la salud finales, se gastaron en prestar servicios adicionales mediante la contratación de más enfermeras y médicos, y no en adquirir más autos de lujo para los administradores. Sin embargo, si todas las partes que integran la cadena de abasto tuvieran exactamente los mismos objetivos y prioridades del gobierno federal, entonces sería innecesario un subsidio etiquetado (los recursos se podrían entregar como un apoyo presupuestario general), de modo que el hecho de que un subsidio esté etiquetado implica que hay objetivos divergentes. Por ende, la supervisión tiende a ser detallada y auditada, lo que incrementa los costos de ejecución de los programas.

En Australia, muchos programas de subsidios etiquetados también han requerido aportaciones conjuntas (normalmente gasto adicional) del gobierno estatal, lo que plantea el reto de asegurar que en verdad se hagan esas aportaciones conjuntas y que éstas sean adicionales al gasto existente en esa área. Esto ha propiciado una rendición de cuentas más exigente respecto a los gastos, con el consecuente costo administrativo.

Aportaciones por concepto de la Política Nacional de Competencia. Estos recursos se otorgaron para satisfacer un

objetivo específico: mejorar la competencia. No obstante, aunque la aplicación real de las aportaciones no tenía restricciones, había una supervisión estricta de los estados respecto a su adopción de medidas para cumplir el objetivo acordado. En rigor, el financiamiento estaba vinculando con los resultados de las políticas, no con demostrar las erogaciones en ciertos insumos. Por tanto, no era necesario supervisar los gastos de los estados, ni había los incentivos, antes señalados, que tienden a ocasionar costos considerables de supervisión. Además, el flujo de financiamiento no etiquetado mejoró la capacidad de los estados para tomar decisiones unilaterales sobre gastos, a cambio de restringir el alcance de algunas de sus decisiones en materia de regulación. Para el gobierno del estado de Victoria en el ejercicio fiscal 2005-2006 estas aportaciones para fomentar la competencia representaron un aumento en el apoyo presupuestario general de la federación de 2.4 por ciento, lo que equivale a 188 mdda de gastos discrecionales. Desde luego, las aportaciones en el marco de la Política Nacional de Competencia representaban un porcentaje menor del total de las transferencias federales (1.3 por ciento de apoyo tanto general como etiquetado) y como los estados cuentan con ingresos propios sustanciales, sólo equivalieron a 0.6 por ciento de los ingresos totales del estado de Victoria, por ejemplo.

El gobierno de Tasmania observó que las aportaciones para favorecer la competencia otorgaban a los gobiernos estatales mayor flexibilidad para aplicar medidas destinadas a mejorar la competitividad de sus empresas, al tiempo que beneficiaban a las empresas que podrían haber resultado afectadas por la reforma de la Política Nacional de Competencia. Dio el ejemplo de su presupuesto para el ejercicio 2002-2003, que incluía 9.4 mdda en reducciones fiscales dirigidas sobre todo a pequeñas y medianas empresas, incluida la eliminación tanto de los impuestos sobre arrendamiento y contrataciones como de los impuestos de timbre sobre seguros de responsabilidad civil, así como una disminución del impuesto predial. También señaló que el proceso permitía que cada gobierno determinará la mejor manera de abordar los asuntos relacionados con los ajustes y la distribución.

Fuentes: Ahmad et al. (2007), Commonwealth of Australia (2006), Tasmanian Government (2004), Victorian Government (2006b).

48. El gobierno del estado de Australia del Oeste asignó 2 mdda del ejercicio 1998-1999 a su *Fondo de Desarrollo del Gobierno Local* para ayudar a los gobiernos municipales a aplicar la reforma estructural, mejorar su eficiencia y fomentar la rendición de cuentas. Este gobierno informó que el análisis de la legislación local por parte de cada municipio avanzaba sin problema y había hecho que, en promedio, cada gobierno municipal revocara once leyes locales restrictivas y modificara dos leyes locales restrictivas (Western Australian Government 2001).

Recuadro 5. Opciones para fortalecer los incentivos a favor de una reforma en pro de la competencia

Los gobiernos pueden enfrentar muchos obstáculos para las reformas, incluida la falta de capacidad, fuertes intereses para mantener el *statu quo*, el escepticismo entre la ciudadanía en general sobre los beneficios del cambio y las preocupaciones por los posibles costos. Además de las aportaciones por concepto de la Política Nacional de Competencia, los gobiernos australianos aplicaron otros esquemas que recurren al financiamiento para impulsar mejoras en la regulación.

- *Aportaciones por concepto de la Política Nacional de Competencia compartidas con los gobiernos municipales.* Tres estados —Queensland, Victoria y Australia del Oeste— compartieron algunas de las aportaciones que recibían con los gobiernos municipales a manera de incentivo para que éstos pusieran en marcha las reformas en el marco de la Política Nacional de Competencia. Por ejemplo, 69 gobiernos municipales de Victoria recibieron nueve por ciento del total de las aportaciones del estado para fomentar la competencia nacional. En 2002, el programa de financiamiento se modificó y se volvió a emprender con el nombre de *Programa de Incentivos para el Mejoramiento de los Gobiernos Locales*, conforme al cual se distribuyeron recursos financieros con base en el cumplimiento de la Política Nacional de Competencia (requisitos para prácticas comerciales, neutralidad competitiva y leyes locales no restrictivas de la competencia), así como de las políticas sobre administración de activos y licitaciones competitivas. Estas aportaciones rebasaron los 18 mdda en el ejercicio financiero 2004-2005. Todos los ayuntamientos que cumplían con los requisitos recibieron una aportación consistente en un subsidio básico de 150 mil mdda y un componente variable según la población. En consecuencia, los ayuntamientos con poblaciones pequeñas (y presupuestos pequeños) dependían más de este ingreso para financiar sus actividades recurrentes. Para varios ayuntamientos pequeños, estas aportaciones equivalían a cinco por ciento de sus ingresos por concepto de impuestos municipales (MAV 2005, p. 5).
- *Fondo de Incentivos para Reducir la Regulación*, destinado a los gobiernos municipales (Departamento de Innovación, Industria, Ciencia e Investigación [DIISR, por sus siglas en inglés], sin fecha). En 2005, el gobierno

federal creó un fondo de 50 mdda con objeto de reducir las cargas de regulación impuestas por los gobiernos municipales a las empresas pequeñas o industrias caseras. Los gobiernos municipales, a menudo organizados como asociaciones, presentaron al gobierno federal propuestas en las que exponían el monto que requerían para aplicar las mejoras señaladas y los ahorros en costos estimados para las empresas locales. La mayoría de las 31 propuestas que tuvieron éxito, en las que participaron 232 gobiernos municipales, se relacionaban con la reconfiguración de procesos administrativos, incluido un mayor uso de internet y, en general, de la tecnología de la información, y no con cambios en los requisitos de regulación. En su mayoría, los proyectos tenían que ver con la planeación de aprobaciones y el otorgamiento de licencias. Aunque no se ha publicado ninguna evaluación de esta iniciativa, según lo que se observa ayudó a los gobiernos municipales a aplicar cambios que, de otro modo, no habrían sido una prioridad para organizaciones con limitaciones presupuestarias. En esencia, se trató de un proceso competitivo para desembolsar subsidios etiquetados, dado que el financiamiento estaba ligado al costo de emprender proyectos específicos.

- La iniciativa *Reducción de la carga de regulación* del estado de Victoria conllevaba el compromiso de reducir 25 por ciento la carga administrativa de la regulación en cinco años (de acuerdo con programas similares en los Países Bajos, Dinamarca y el Reino Unido). En 2006, el gobierno del estado anunció que emprendería un programa de análisis legislativos que se combinaría con incentivos financieros, similares a los previstos en la Política Nacional de Competencia, a fin de recompensar los resultados que redujeran la carga de regulación. Esta iniciativa incluía 42 mdda adicionales en financiamiento, gran parte de los cuales se destinaban a dependencias gubernamentales para proyectos que pudieran demostrar reducciones específicas y medibles en la carga administrativa (trámites) de la regulación.

Además de usar el financiamiento con objeto de fortalecer los incentivos para mejorar el desempeño, también ha habido una serie de ejercicios de evaluación comparativa (*benchmarking*). Éstos incluyen el proyecto de desempeño del Consejo de Gobiernos Australianos en relación con el desempeño de las empresas públicas (Comité Directivo de Supervisión del Desempeño Nacional de las Empresas Públicas [SCNPMGTE, por sus siglas en inglés]); la evaluación comparativa efectuada por la Dirección de Economía Industrial en relación con las telecomunicaciones, la electricidad y carga por ferrocarril; la evaluación comparativa de los puertos efectuada por la Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor; y las comparaciones de los esquemas estatales de seguridad en el lugar de trabajo y seguros de accidentes de trabajo.

Aunque pueden tener un efecto indirecto en la competencia, al reducir las barreras para la entrada de nuevos competidores o la expansión de los ya presentes, en realidad estos programas no estaban orientados ex profeso a mejorar la competencia.

El gobierno federal y los estados también han elaborado informes conjuntos sobre el desempeño comparativo de una amplia gama de servicios públicos, sobre todo estatales (salud, educación, justicia, apoyo para vivienda, servicios de emergencia, etc.), por intermedio del Comité Directivo para el Análisis de la Prestación de Servicios Gubernamentales.

Fuentes: Análisis del autor, ACCC 2008a, DIISR (sin fecha), MAV (2005), SCNPMGTE (1997), Victorian Government (2006a).

49. El gobierno de Queensland entregó 150 mdda a sus municipios en el marco del *Esquema de Incentivos Financieros para los Gobiernos Locales*. Con objeto de recibir fondos, los ayuntamientos necesitaban proponer nuevas actividades empresariales para la competencia nacional y se recibieron 736 propuestas cuando el plazo de presentación de propuestas se venció el 30 de marzo de 2002. Los ayuntamientos propusieron empresas para reformarlas y decidieron aplicar las reformas específicas. Una vez aceptadas las propuestas de empresas presentadas por un ayuntamiento, se solicitaba a éste que emprendiera una serie de reformas a fin de recibir recursos del paquete de Incentivos Financieros (DITRDG sin fecha). La entidad reguladora de los servicios públicos estatales, la Dirección de Competencia de Queensland (QCA, por sus siglas en inglés), presentaba un informe anual sobre las reformas en materia de política de competencia aplicadas por los gobiernos locales —incluidas las empresas dedicadas al suministro de agua— y recomendaba los niveles de aportaciones a los gobiernos municipales. Esto abarcaba el cumplimiento de los requisitos de neutralidad competitiva (consideremos que los gobiernos municipales de Queensland operan algunas empresas importantes), así como el análisis de la regulación contraria a la competencia (QCA, sin fecha). El gobierno de Queensland observó que

gracias al proceso de análisis de la legislación se derogaron más de 4,000 leyes municipales obsoletas y anticompetitivas (Queensland Government 2004).

2.3.3 Aplicación de los acuerdos

50. En el *Acuerdo sobre la Política Nacional de Competencia y reformas relacionadas* se trazaban tareas con fechas específicas para su conclusión. A fin de ser elegibles para recibir su parte¹⁶ del primer bloque de aportaciones anuales de 200 mdda (indexados a la inflación y el crecimiento demográfico), que se iniciaron en el periodo 1997-1998, cada estado debía satisfacer, entre otros, los siguientes requisitos:

- aprobar la legislación necesaria para que el *Código de conducta* se aplicara en la jurisdicción estatal respectiva a más tardar doce meses después de la aprobación de la legislación federal correspondiente;
- cumplir con las obligaciones previstas en el *Acuerdo sobre los principios de competencia*, que incluía:
 - en caso de que se emprendieran actividades comerciales importantes o transformaran empresas públicas en sociedades comerciales, sujetar esas actividades o empresas a: a) impuestos gubernamentales completos o sistemas tributarios equivalentes; b) comisiones de garantía de deuda destinadas a compensar las ventajas competitivas ofrecidas por las garantías gubernamentales, y c) aquellas regulaciones a las que normalmente se sujetan las empresas privadas en condiciones equivalentes a las de los competidores del sector privado;
 - publicar una declaración de políticas sobre neutralidad competitiva para junio de 1996, así como los informes anuales necesarios sobre la aplicación de los principios de neutralidad competitiva;
 - presentar un calendario en junio de 1996 para el análisis y, si procedía, la modificación de toda la legislación vigente que restringiera la competencia para el año 2000;
 - publicar para junio de 1996 una declaración en la que se especificara la aplicación de la Política Nacional de Competencia a las actividades y funciones de sus gobiernos municipales (esta declaración debía prepararse en consulta con los municipios); y
- aplicar de manera efectiva todos los acuerdos del Consejo de Gobiernos Australianos sobre las disposiciones en materia de electricidad por medio del Consejo Nacional de Gestión de la Red Eléctrica; el marco nacional para el comercio libre y justo de gas entre los estados y al interior de ellos; y las reformas al transporte carretero.

51. El segundo bloque de aportaciones anuales de 200 mdda (indexadas a la inflación y la población) se inició en el periodo 1999-2000 y para ello se requería que:

- cada estado siguiera aplicando los acuerdos intergubernamentales sobre política de competencia, lo que incluía cumplir con todos los plazos;
- se ejecutaran eficazmente todos los acuerdos del Consejo de Gobiernos Australianos sobre:
 - el establecimiento de un mercado nacional de electricidad competitivo,
 - el marco nacional para el comercio libre y justo de gas, y

¹⁶ El total de recursos financieros disponibles para cada estado se basó exclusivamente en su porcentaje de la población nacional, a diferencia de los subsidios de apoyo general, que se distribuían de acuerdo con una complicada fórmula que daba cuenta de la capacidad de recaudación de ingresos de cada estado, así como de sus desventajas sociales y de otros tipos.

- el marco estratégico para una reforma eficiente y sostenible de la industria australiana del agua; y
- la observancia eficaz de las reformas al transporte carretero.

52. El tercer bloque de aportaciones anuales de 600 mdda (indexadas a la inflación y el crecimiento demográfico) se inició en el periodo 2001-2002, conforme a los avances de cada estado en la aplicación de las siguientes reformas:

- la medida en que cada estado realmente había cumplido con los principios de la política de competencia señalados en el *Acuerdo sobre los principios de competencia*, incluidos los avances en el análisis legislativo y, si procedía, en la modificación de la legislación que restringía la competencia;
- si el estado se había sostenido como una jurisdicción con participación plena, de acuerdo con lo definido en la *Iniciativa de ley para la reforma de la política de competencia*;
- si se habían establecido normas nacionales de conformidad con los *Principios y directrices para el establecimiento de normas nacionales y acción regulatoria*, y con las recomendaciones de la Oficina Federal de Análisis de la Regulación respecto al cumplimiento de estos principios y directrices; y
- si se continuaba con una observancia eficaz de las reformas en materia de electricidad, gas, agua y transporte carretero.

53. En el marco de los acuerdos, cada estado debía presentar un informe anual al Consejo Nacional de Competencia, que evaluaba los avances de cada jurisdicción, mientras que el gobierno federal presentaba voluntariamente un informe similar. Después, el Consejo asesoraba al secretario del Tesoro respecto a si cada uno de los estados debía recibir el total de recursos que le correspondían para fomentar la competencia, si se debía diferir la entrega de parte de estos recursos o, en definitiva, omitirse. Estas recomendaciones se consignaban en los informes de evaluación detallados del Consejo, que se daban a conocer cuando el secretario del Tesoro anunciaba su decisión.

54. El Consejo Nacional de Competencia desempeñaba un papel crucial en la creación de incentivos para que los estados aplicaran lo que en muchos casos eran reformas controvertidas desde el punto de vista político. Aunque en la mayor medida posible se basaban en evidencias, las opiniones sobre si un estado había logrado avances adecuados siempre serían hasta cierto punto subjetivas. Los acuerdos permitían que los nombramientos para el Consejo fueran de común acuerdo entre la federación y los gobiernos estatales, y era importante que los miembros (y el personal de la Secretaría) estuvieran interesados en los avances de la reforma, pero sin dejar de ser realistas respecto a lo que era posible. Como explicó el ex mandatario de Queensland Peter Beattie, también era crucial considerar que los miembros del Consejo recibían su nombramiento para ofrecer dictámenes independientes, profesionales y apolíticos, basándose en su experiencia de vida diversa en el país, no para representar a estados particulares u otros intereses. Observó que si bien había sostenido muchísimas discusiones sobre evaluaciones polémicas con el presidente del Consejo, Graeme Samuel, nunca se puso en contacto con algún miembro del Consejo que fuera habitante de Queensland (Peter Beattie, comunicación personal, 31 de marzo de 2009).

55. A medida que los diferentes estados llevaban a cabo sus análisis legislativos (una de las áreas de evaluación más polémicas), el Consejo Nacional de Competencia pudo comparar el rigor del análisis y las conclusiones, información en la que se basó para averiguar por qué la solución más favorable a la competencia no era viable en otras jurisdicciones. Asimismo, el Consejo demostró ser un sólido defensor de la reforma, en su papel como evaluador y en lo relativo a la comunicación social, que también era una función importante, como lo resaltó la Comisión de Productividad en su informe de 1999.

56. Los mandatarios estatales y sus respectivos secretarios del Tesoro, así como sus dependencias centrales (el departamento del jefe de gobierno y el del Tesoro), desempeñaron un papel esencial como coordinadores de la instrumentación de las reformas para fomentar la competencia, pero también como defensores de sus resultados. En algunos estados, lo más común fue que el secretario del Tesoro, y por ende su departamento, se centrara exclusivamente en cuestiones presupuestarias (asuntos fiscales y de erogaciones) y no en recomendaciones económicas generales. Sin embargo, el proceso de la política nacional de competencia dio a los secretarios del Tesoro estatales un incentivo, y un papel legítimo, para participar más en asuntos de política de regulación. Y también impulsó y facultó a los departamentos de los mandatarios estatales a adoptar un papel más escéptico y crítico al evaluar los argumentos planteados por algunos ministros y sus respectivos ministerios en pro de mantener regulaciones contrarias a la competencia.

57. El paquete de la Política Nacional de Competencia afectaba la cartera de prácticamente todos los ministros de gobierno. Dado que cualquier pérdida de aportaciones afectaba la flexibilidad presupuestaria de todo el gobierno, todos los ministros estaban interesados en que sus colegas aplicaran estas reformas. Además, como el programa afectaba a tantos actores —de manera tanto negativa como positiva—, creó un incentivo para que los gobiernos se mantuvieran firmes cuando los distintos actores solicitaran concesiones. Se pedía a éstos que presentaran pruebas sólidas que fueran creíbles cuando el Consejo Nacional de Competencia examinara si lo que solicitaban era en beneficio del interés público.¹⁷

58. En algunas ocasiones, los gobiernos estatales trataron de responsabilizar al Consejo Nacional de Competencia y al gobierno federal si el primero recomendaba la suspensión o reducción permanente de parte de sus aportaciones cuando ese gobierno en particular no cumplía con algún componente de sus compromisos en el marco de los acuerdos. No siempre era fácil discernir si los gobiernos realmente no querían eliminar una restricción a la competencia (al respecto, no había pruebas suficientes para sustentar el mantenimiento de regulaciones contra la competencia, en opinión del Consejo Nacional de Competencia) o sólo querían responsabilizar a otros de la necesidad de emprender una reforma difícil cuando se veían confrontados por las partes afectadas. Como quiera que sea, la existencia de un estudio formal en el que se investigaba un problema y se proponía una reforma favorable a la competencia dio mayor peso a los argumentos de quienes abogaban por la eliminación de restricciones injustificadas.

59. En cierto sentido, la restricción externa a la que estaban sujetos los políticos como consecuencia del sistema de aportaciones tenía semejanzas con las restricciones impuestas por la Unión Europea (UE) a los apoyos para los estados. Como se informó en la revista *The Economist*:

Marlo Monti, antiguo comisionado de competencia de la Unión Europea, recuerda que los ministros de Hacienda viajaban a menudo a Bruselas para suplicarle que resolviera en contra de los subsidios que habían prometido a alguna compañía local, tal vez al calor de una campaña electoral. Se “llenaban de alegría” cada vez que les prometía bloquear la ayuda estatal; aunque, por supuesto, en el entendido de que en público condenarían lo que decidiera la Comisión. (The Economist, 1 de noviembre de 2008, p. 54)

60. En el informe Hilmer también se recomendaban algunos cambios institucionales a escala federal pues se planteaba la fusión de la entonces entidad reguladora nacional en materia de competencia (la Comisión de Prácticas Comerciales) con un regulador de precios que ya existía (la Dirección de Supervisión de Precios), a fin de conformar la Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor (ACCC, por sus siglas en inglés). Lo anterior suponía reorientar la actividad de fijación de precios: dejar de

¹⁷ Había un alto grado de oposición a la instrumentación de la Política Nacional de Competencia, en particular en áreas regionales sacudidas por una serie de fuerzas. Esta oposición hizo que el gobierno federal encomendara a la Comisión de Productividad una consulta pública sobre el tema, en la que se registró que, a fin de cuentas, todas las regiones excepto dos mejorarían sus condiciones como resultado de la aplicación de dicha política (PC 1999a).

supervisar los precios de las industrias oligopólicas para sujetar a los monopolios a la fijación de precios finales y establecer procedimientos de acceso a los proveedores de infraestructura importante a escala nacional. A la postre, la ACCC asumió las funciones de regulación económica del entonces regulador de las telecomunicaciones: Austel. Posteriormente, se asignó a la ACCC la tarea de integrar una secretaría para la nueva Entidad Reguladora de la Energía de Australia, que paulatinamente ha ido asumiendo las tareas de regulación de la transmisión y distribución de electricidad y gas que antes correspondían a los reguladores estatales. Todas las entidades reguladoras del país eran reguladores generales, no de industrias específicas (recuadro 6).

Recuadro 6. Regulación y reguladores de la fijación de precios: generales y específicos de una industria

En el *Acuerdo sobre los principios de competencia*, todas las jurisdicciones se comprometieron a considerar el establecimiento de “fuentes independientes de asesoría para la supervisión de precios” en caso de que no existiera ya alguna. Asimismo, se señalaba que el gobierno federal legislaría un régimen de acceso general para las instalaciones de infraestructura importante a escala nacional, pero que no incluiría servicios ya considerados en los regímenes estatales que observaban los principios y requisitos detallados en dicho acuerdo.

En el Acuerdo se estipulaba que la fuente de asesoría para la supervisión de precios debía apearse a las siguientes características:

1. ser independiente de la empresa pública cuyos precios se estuvieran evaluando;
2. tener como objetivo primordial la asignación eficiente de los recursos, sin dejar de considerar las obligaciones de servicios comunitarios, identificados y definidos explícitamente, que debía cumplir una empresa por decisión del gobierno o la legislatura de la jurisdicción propietaria de la empresa;
3. ser aplicable a todas las empresas públicas importantes que fueran proveedoras de bienes o servicios (o ambos) monopólicos, o cuasi monopólicos;
4. permitir la presentación de peticiones de las personas interesadas; y
5. dar a conocer públicamente sus recomendaciones sobre fijación de precios y las razones que las sustentan.

Las ventajas de los reguladores generales del acceso y la fijación de precios en comparación con los que se ocupan de industrias específicas ya se habían examinado en el informe Hilmer, que se iniciaba indicando que lo deseable era que la administración de la política de competencia de todas las industrias australianas fuera responsabilidad de una sola entidad. En particular, el Comité observó que los problemas de acceso a las principales industrias “de redes” tenían suficientes características en común para atenderlos por medio de un órgano común. Así como los ahorros administrativos en juego, había indudables ventajas en asegurar que los reguladores adoptaran una perspectiva basada en todos los sectores de la economía y se mantuvieran suficientemente distanciados de ciertas industrias para emitir una opinión objetiva sobre asuntos con frecuencia complicados (Hilmer 1993, pp. 325-328).

Más recientemente, además de resaltar la importancia de que el regulador fuera ajeno a intereses creados y tuviera una perspectiva general de la economía, la Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor señaló que: “Las disposiciones institucionales efectivas se sustentan en mecanismos de administración apropiados que distribuyen las responsabilidades de regulación, políticas y propiedad entre los diferentes grupos, en vez de combinar cualquier par de ellas en una sola entidad” (ACCC, 2003).

En primer lugar, los reguladores económicos generales de Australia rinden cuentas ante sus respectivos secretarios del Tesoro, mientras que en algunos casos la responsabilidad de las políticas aplicables a un sector —y en algunos casos las decisiones o recomendaciones individuales sobre sectores particulares— se pueden someter a la consideración de los ministros de las carteras correspondientes. Esto fomenta la independencia del regulador respecto al proceso de formulación de políticas y a las partes interesadas de cada sector.

Fuente: ACCC (2003), COAG (1995) y Hilmer (1993).

61. Antes de los acuerdos sobre la Política Nacional de Competencia, algunos estados ya contaban con reguladores económicos independientes y otros no. En 1992, el gobierno de Nueva Gales del Sur estableció el Tribunal Independiente para Regulación y Fijación de Precios (IPART, por sus siglas en inglés) como regulador general de precios (y luego de acceso), a fin de regular los precios máximos cobrados por los servicios públicos monopólicos prestados por el gobierno y otras empresas monopólicas. En 1994, el gobierno de Victoria también estableció una entidad reguladora general de precios (y luego de acceso): la Oficina del Regulador General, órgano que después se transformó en la Comisión de Servicios Básicos de Victoria. Tasmania creó la Comisión Gubernamental para la Supervisión de Precios en 1996, mientras que Queensland estableció una entidad reguladora económica general en 1997, al igual que el Territorio de la Capital de Australia. El estado de Australia del Sur estableció su Entidad Reguladora Independiente de la Industria en 1999, el Territorio del Norte fundó su entidad en 2002 y, por último, Australia del Oeste creó la suya en 2004. Ahora, la federación y todos los estados cuentan con entidades de regulación económica generales cuyo alcance abarca asuntos de fijación de precios y acceso para múltiples industrias.

62. Aunque todos los estados establecieron autoridades de regulación económica generalistas, a diferencia de la federación mantuvieron las funciones reguladoras de protección al consumidor separadas de la entidad de regulación económica. Por lo general, en cada estado esto significaba que había una autoridad reguladora del comercio justo en todos los sectores de la economía y una serie de autoridades reguladoras especializadas que también ejercían algunas funciones duplicadas de protección al consumidor (por ejemplo, los reguladores estatales de la industria de la construcción o los servicios de salud abarcaban asuntos tanto de competencia técnica como de comercio justo).

63. Las reformas de la Política Nacional de Competencia reconocían explícitamente que los gobiernos tienen importantes objetivos en materia de equidad y medio ambiente que es necesario considerar durante el proceso de reforma. Las reformas australianas se estaban instrumentando en un entorno donde ya estaba ocurriendo un considerable ajuste estructural a causa de otros factores, entre ellos, el cambio tecnológico, la mayor competencia en el comercio de bienes y las preferencias cambiantes. Además, Australia, como otros países desarrollados, contaba con una red de seguridad social bien desarrollada, capacitación subsidiada y una red de servicios de empleo en el gobierno.¹⁸ Estas políticas y servicios generales reducirían los efectos adversos inmediatos que las reformas de competencia tendrían en los resultados sociales y de distribución.

64. El gobierno a menudo enfrentó la presión de aportar recursos financieros para facilitar una reforma. Cuando se consideraban estas aportaciones, se debatía si estaban destinadas a facilitar los ajustes sectoriales, a abordar asuntos de equidad o a compensar la pérdida de un derecho sobre bienes. Como señaló Alan Johnson:

Un aspecto fundamental de este asunto es si un cambio en la regulación para la entrada representa un ataque al derecho sobre bienes incluido en el permiso. Por ejemplo, en la Constitución australiana se estipula que los propietarios de tierras tienen derecho a una “compensación justa” en caso de que sus tierras sean expropiadas, mientras que otras acciones del gobierno que también afectan el valor de la tierra, como los cambios en la zonificación o las regulaciones del uso de suelo, normalmente no conllevan una compensación. La liberalización de la entrada a la industria de los taxis, si bien disminuiría el valor de los permisos, no traería consigo la recuperación de un derecho de propiedad: los permisos seguirían operando. (2000, p. 177)

¹⁸ El gobierno laborista introdujo la competencia en este aspecto de los servicios gubernamentales al subcontratar la prestación de algunos servicios de asistencia individualizada para los desempleados en 1995, lo que el gobierno de Howard extendió en 1998 a la mayoría de este tipo de servicios (Robinson 1999).

65. En sectores muy limitados hubo algunos programas de ajuste específicos de ciertas industrias. La desregulación de la industria de productos lácteos estuvo acompañada de un sistema de aportaciones únicas basado en la medida en que cada productor se beneficiaba del sistema vigente; este esquema se financiaba con un impuesto a la leche fluida pagado por los consumidores (véase apéndice B). El gobierno del Territorio del Norte compensó a los propietarios de permisos de taxi cuando procedió a la desregulación de este sector. En 2004, el gobierno federal introdujo el Paquete de Reformas a la Industria Azucarera, que incluía subsidios para los agricultores que abandonaban la industria. Sin embargo, muchas industrias se desregularon sin que se compensara a los participantes ya presentes.

66. Por otro lado, como comentaba Alan Johnson, “comprar reformas” entrañaba riesgos para los gobiernos. El otorgamiento de apoyos puede silenciar las críticas de los perdedores, lo que contribuye al avance de reformas políticamente difíciles. Sin embargo, puede alentar a quienes enfrentan una reforma a luchar por obtener una compensación, lo que estancaría la reforma u obligaría a hacer cambios que mermarían los beneficios para la ciudadanía. Esto puede fomentar la actividad no productiva, incluido el cabildeo de quienes buscan recibir un trato privilegiado para así mantener su actual posición preferencial.

67. También existe el riesgo de que un “paquete de ajustes” implique costos considerables sin necesariamente contribuir de manera suficiente al ajuste. Luego de un análisis de la industria azucarera basado en la Política Nacional de Competencia, el gobierno federal eliminó los aranceles al azúcar importada en 1997; por su parte, el gobierno de Queensland eliminó parcialmente los apoyos para el precio nacional. Esto redujo considerablemente los apoyos para los cañeros y los ingenios azucareros nacionales. En julio de 1998, el gobierno federal anunció el Paquete de Apoyo (a la Investigación) para la Industria Azucarera (de 13.5 mdda), seguido en el año 2000 por el Paquete de Apoyo (a los Cañeros) para la Industria Azucarera (de 65 mdda) y luego, en septiembre de 2002, por el Programa de Reformas de la Industria Azucarera (SIRP, por sus siglas en inglés) (de hasta 120 mdda). No obstante, sólo se habían entregado 26.7 mdda antes de que el SIRP 2002 fuera reemplazado por el SIRP 2004 (de 444 mdda) en abril de 2004 (PC 2005b). Sin embargo, como lo documentó la Comisión de Productividad, es difícil diseñar estos programas, pues los esquemas para la industria azucarera no generaron el nivel previsto de actividad ya sea para salir de la industria o mejorar la sustentabilidad de los productores del sector.

68. En la consulta *Impacto de las reformas a la política de competencia en la Australia rural y la regional*, realizada por la Comisión de Productividad en 1999, se abordaron con detalle los temas relacionados con la facilitación del cambio y se hicieron las siguientes recomendaciones:

Cuando los gobiernos decidan que es necesario otorgar un apoyo para efectuar ajustes específicos de modo que se puedan solventar cualesquier costos elevados y concentrados regionalmente, tal apoyo deberá:

- *facilitar, no obstaculizar, el cambio necesario;*
- *estar dirigido a aquellos grupos en los que las presiones por el ajuste son más evidentes;*
- *ser transparente, fácil de administrar y de duración limitada; y*
- *ser compatible con las disposiciones generales de la “red de protección”. (p. 395)*

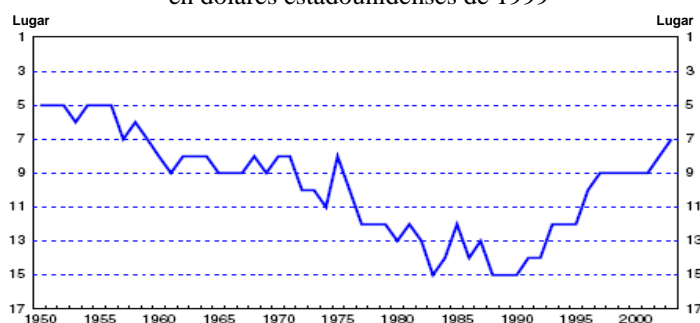
69. En lo fundamental, el proceso de instrumentación de la Política Nacional de Competencia concluyó en 2005, cuando el gobierno federal anunció que estaba entregando los últimos recursos en el marco del acuerdo vigente y no propuso seguir con dichas aportaciones para la aplicación y el cumplimiento continuos de estos acuerdos, aunque consideraría nuevas aportaciones a cambio de celebrar nuevos compromisos.

3. Resultados del proceso de la Política Nacional de Competencia

3.1 Resultados económicos

70. La economía australiana se ha transformado desde la firma y aplicación de los acuerdos sobre la Política Nacional de Competencia. Dejó de estar rezagada en la OCDE y a menudo se le cita como modelo. Entre 1992 y 2006, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita duplicó con creces el promedio para la OCDE y casi igualó el de Estados Unidos, mientras que la tasa de desempleo se desplomó de 10.4 por ciento a 4.4 por ciento, lo que se consideraba inalcanzable apenas unos años antes (OECD 2008, p.19). Y aunque el mercado laboral estuvo en auge, con un aumento de dos puntos porcentuales en la participación en ese mercado desde 1995, y una mayor productividad, el índice de precios de mano de obra mantuvo una relativa estabilidad. Australia ascendió rápidamente en la clasificación económica (gráfica 1).

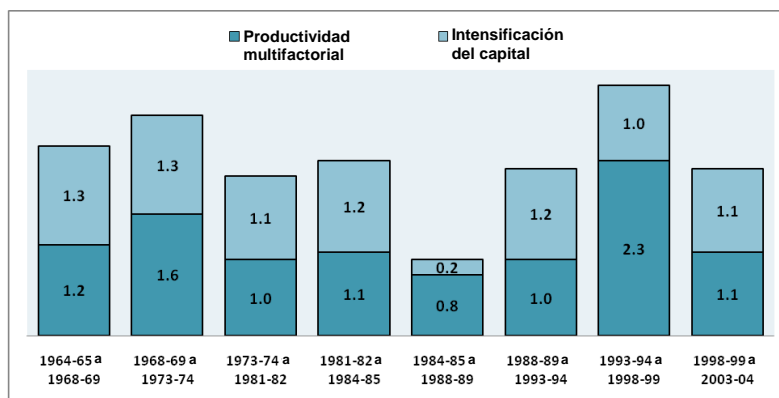
Gráfica 1. Caída y ascenso de la clasificación económica de Australia
Algunos países de la OCDE, PIB per cápita, paridad del poder adquisitivo en dólares estadounidenses de 1999



Fuente: OCDE 2005, de acuerdo con la base de datos GGDC Total Economy de la Universidad de Groningen.

71. El crecimiento de la productividad también se aceleró, en particular en los periodos 1993-1994 y 1998-1999, cuando la productividad laboral y la productividad multifactorial alcanzaron niveles nunca antes vistos (gráfica 2). La productividad laboral, es decir, la producción total de la economía dividida por horas trabajadas, no es una medida tan buena de la eficiencia como la productividad multifactorial porque no tiene en cuenta las ganancias de productividad derivadas de las mayores aportaciones de capital. La productividad multifactorial mide el crecimiento de la producción económica directamente atribuible al crecimiento en el capital medido y los insumos de trabajo. Como tal, refleja la influencia de las mejoras en los factores relacionados con la producción como capacidades, tecnología y prácticas de gestión que no se incluyen en las mediciones oficiales de capital y mano de obra (PC 2008a, p. 3).

Gráfica 2. Crecimiento de la productividad laboral, 1964-1965 a 2003-2004
Cambio porcentual a tasas anuales



Fuente: ABS 5204.0 2007-0.

72. Después, el crecimiento de la productividad medido sufrió una desaceleración, pero un análisis reciente indica que, en parte, esto se debió a sucesos en el sector minero que implicaron que el crecimiento de la productividad subyacente no se reflejara adecuadamente en los datos (Topp *et al.* 2008),¹⁹ mientras que la productividad del sector agrícola se ha visto afectada por una prolongada sequía. La Comisión de Productividad observó que tan sólo en el periodo 2006-2007, la sequía redujo 1.3 por ciento la productividad multifactorial de este sector del mercado (2008b). La Comisión calculó que los efectos combinados del auge de precios de los productos básicos y el agotamiento de las reservas de petróleo y gas en la productividad minera restaron 1.7 puntos porcentuales a la productividad multifactorial en este sector del mercado en los cinco años anteriores a 2006-2007.

73. Se ha analizado considerablemente por qué las ganancias en la década de los noventa parecen haber sido un aumento temporal en la tasa de crecimiento y qué factores pueden haber contribuido a que las tasas de crecimiento volvieran a caer a sus niveles históricos. La Comisión de Productividad ha advertido que Australia no es el único país en sufrir una desaceleración del crecimiento de su productividad laboral, pues también se ha registrado una disminución en los países de la Unión Europea. La productividad laboral australiana aumentó de 88 por ciento del promedio de la Unión Europea en 1990 a 95 por ciento en 1995, pero desde entonces se ha reducido ligeramente: a 94 por ciento (PC 2008a). La Comisión también hizo notar que la desaceleración del crecimiento de la productividad puede obedecer, en parte, a la extraordinaria mejora de los términos de intercambio ocurrida en la década de 2000, la cual contribuyó a un mayor énfasis en expandir la producción que en hallar formas para mejorar la eficiencia recortando costos.

74. Otra explicación posible es el crecimiento de la regulación en términos más generales. Las reformas de la Política Nacional de Competencia estaban muy orientadas a la regulación que afectaba de manera directa la competencia. Durante el periodo, empero, el volumen de regulación (al menos si lo medimos por el número de páginas de leyes y regulaciones) siguió creciendo vigorosamente, lo que puede haber ocasionado costos que neutralizaron las ganancias obtenidas gracias a regulaciones más favorables a la competencia. Además, parte de estas regulaciones, aunque no restringían directamente la competencia, la habrían afectado indirectamente al aumentar el costo de entrada o ampliar las operaciones de una empresa.

75. Con todo, no es posible atribuir directamente el mejor desempeño económico, o su posterior desaceleración, sólo a las reformas en materia de política de competencia. Los diversos elementos de los acuerdos sobre la Política Nacional de Competencia no sólo eran complementarios entre sí, sino que estas reformas complementaban toda una serie de reformas nacionales (incluidas la restructuración de los servicios públicos, las reformas a los mercados financieros, la eliminación paulatina de los barreras al comercio internacional, las reformas al mercado laboral, la introducción de pensiones privadas obligatorias, una mayor privatización y la consolidación fiscal a escala federal y estatal, véase tabla 11).

¹⁹ Normalmente, la minería representa alrededor de 5 por ciento del PIB de Australia. Topp *et al.* (2008) observaron que si bien la productividad multifactorial en la minería se redujo 24 por ciento entre 2000-2001 y 2006-2007, un tercio de esta disminución se debió a un efecto temporal de los largos plazos transcurridos entre la aparición reciente de inversión en nueva capacidad en la minería y la respuesta consecuente en la producción (la inversión en el sector minero creció de 13 por ciento de la inversión total en 1998 a 17 por ciento en 2008) (ABS 2008). Esto tuvo como consecuencia una caída temporal en la productividad medida, no relacionada con la eficiencia subyacente, pues los datos indicaban un aumento en el capital sin un crecimiento acorde en la producción. En su estudio, Topp *et al.* también señalaron que el agotamiento continuo de la base de recursos naturales de Australia había contribuido a que la tasa medida de crecimiento anual de la productividad multifactorial en este sector fuera de sólo 0.01 por ciento. A falta de un agotamiento de recursos observado, se calculó que la tasa anual de crecimiento de la productividad multifactorial en el sector minero durante el periodo de 1974-1975 a 2006-2007 fue de 2.3 por ciento.

Algunos analistas (por ejemplo, Quiggin 2004) sostuvieron que las ganancias atribuidas a la Política Nacional de Competencia, y la reforma microeconómica en términos más generales, se habían exagerado considerablemente y que gran parte del aumento en la productividad medida se debía, entre otros factores, a una mayor intensidad de trabajo y una recuperación típica en la productividad tras una recesión.

76. Las mejoras en el desempeño del mercado laboral sin duda desempeñaron un papel fundamental en el cambio de la suerte económica de Australia. La Comisión de Industria basó sus cálculos de 1995 de los beneficios probables de las reformas favorables a la competencia en la hipótesis conservadora de que la tasa natural de desempleo del país era de 8.5 por ciento. En su *Análisis de las reformas de la Política Nacional de Competencia* de 2005, la Comisión de Productividad observó una mejora en los resultados del mercado laboral (con una disminución en el desempleo general y en el desempleo a largo plazo, así como incrementos en las tasas de participación) durante el periodo en el que se aplicaron las reformas. Pero la Comisión sólo señaló que estas mejoras fueron paralelas a la instrumentación de las reformas de la Política Nacional de Competencia, en parte a causa de las reformas del mercado laboral efectuadas en el mismo periodo (recuadro 7).

77. Parece que ahora hay pruebas sólidas de que las reformas a la política de competencia pueden marcar una diferencia crucial en la mejora del crecimiento, la productividad e incluso los resultados del mercado laboral. Hay estudios internacionales, como los citados en las publicaciones de la OCDE *Employment Outlook 2006* y *Going for Growth 2007*, en los que se señala que relajar la regulación contraria a la competencia de los mercados de productos puede contribuir a aumentar el empleo. En *Going for Growth* se mencionan tres mecanismos que pueden hacer que esto ocurra: para empezar, una mayor entrada de nuevas empresas podría aumentar los niveles de actividad y, por ende, la demanda de mano de obra; en segundo lugar, se esperaría que una competencia más intensa disminuyera los precios de bienes y servicios, con lo que aumentarían los salarios reales; por último, relajar la regulación de los mercados de productos podría complementar las reformas a la regulación del mercado laboral a medida que el mayor empleo y los salarios reales más altos reduzcan la resistencia a las reformas favorables al empleo de las instituciones del mercado laboral (OECD 2009, p. 181).

Recuadro 7. Reformas del mercado laboral australiano

Como se señaló anteriormente, el desempeño del mercado laboral fue fundamental para la obtención de cualesquier ganancias derivadas de las reformas microeconómicas, incluidas aquellas en pro de la competencia. Si quienes pierden su empleo a causa de los cambios estructurales acelerados por una reforma no encuentran rápidamente otro empleo, el impacto de la reforma se reducirá o incluso podría ser negativo (Quiggin 1996). Además, al identificar las contribuciones de las diversas reformas en las décadas de los ochenta y los noventa, las reformas al mercado laboral han tenido un importante papel, por sí solas y también al complementar otras reformas.

Hubo cambios sustanciales en la regulación del mercado laboral desde 1983 hasta el final del proceso de la Política Nacional de Competencia. En 1983, durante el gobierno laborista de Hawke, los primeros cambios en la regulación federal del mercado laboral centralizaron más la fijación de salarios. El convenio entre el movimiento sindicalista y el gobierno laborista se apoyó en la fijación de salarios en el ámbito nacional en la industria del país y las directivas laborales.* Se llegó a un acuerdo con los sindicatos para que no buscaran aumentos adicionales en los salarios reales, a cambio de aumentos en el “salario social” mediante mejoras en las medidas relativas a los servicios de salud y el bienestar social. Esto contuvo el crecimiento del salario real y contribuyó al crecimiento del empleo entre 1983 y 1989.

Sin embargo, Wooden y Sloan afirmaron que este enfoque tan centralizado no era sostenible por su incompatibilidad con otras iniciativas gubernamentales destinadas a aumentar la competitividad de los mercados de productos y los mercados de capitales (como las reducciones de los aranceles, la flotación del dólar y la desregulación general del sector financiero), así como con otras presiones externas relacionadas con la competencia. Paulatinamente, se introdujeron iniciativas que tenían por objeto premiar la instrumentación de reformas a escala empresarial, aunque podría decirse que con un éxito limitado. Se estaba generando presión para aplicar reformas más fundamentales, entre otros, del Consejo Empresarial de Australia y un estudio que tenía a Fred Hilmer como coautor (Hilmer *et al.* 1993).

En 1991, el gobierno laborista modificó la legislación sobre relaciones industriales, que luego se sometió a un análisis más sustancial en 1993, a fin de fomentar la negociación de los convenios laborales y salarios dentro de las empresas, incluidos los lugares de trabajo con pocos miembros de sindicatos o ninguno. En 1996, el nuevo gobierno del Partido Liberal Nacional introdujo una nueva legislación que otorgaba respaldo jurídico a los convenios entre trabajadores individuales y empleadores, sin intervención sindical. En ese año, 64 por ciento de los trabajadores amparados por la legislación federal lo estaban también por convenios con las empresas. No obstante, había muchos trabajadores amparados por leyes estatales en materia de relaciones industriales y a principios de los noventa se habían efectuado una serie de cambios en la regulación estatal. Wooden y Sloan sostuvieron que las grandes reformas legislativas tendieron a ocurrir en los estados antes de las reformas federales y que los estados se habían orientado más a las negociaciones basadas en la empresa o el lugar de trabajo. En 2005, el gobierno del Partido Liberal Nacional introdujo cambios más importantes en la legislación sobre relaciones industriales, al ampliar la cobertura del sistema federal a 85 por ciento de la fuerza de trabajo (de este modo, reemplazando en grado sustancial los sistemas estatales vigentes), lo que eliminó considerablemente las disposiciones sobre despido injustificado y permitió convenios con condiciones menos estrictas que los del sistema nacional de directivas laborales.

La afiliación sindical también estaba disminuyendo: de 50 por ciento en 1976 a 31 por ciento en 1996 y 19 por ciento en 2007. Esta disminución obedecía en parte al cambio estructural en la composición de la economía y la fuerza de trabajo (en particular, el mayor número de empleados de medio tiempo), pero también a la menor afiliación sindical obligatoria. Este fenómeno también fue anterior a la prohibición, en 1996, de la afiliación sindical obligatoria en lugares de trabajo amparados por la legislación federal.

Los conflictos industriales también se redujeron en ese periodo de 242 días por cada mil trabajadores en 1982-

* Nota de la traductora: Una “directiva laboral” (*award*) es una resolución emitida por la Comisión Australiana de Relaciones Industriales o una comisión estatal de relaciones industriales que establece las mismas condiciones laborales y salarios para todas las compañías de una industria.

1983, a 85.1 en 1994-1995 y a 28.8 en 2004-2005. Posteriormente, cayó a 17.6 en 2007-2008.

Además, durante el periodo en el que se estaba instrumentando la Política Nacional de Competencia, hubo reformas favorables a la competencia para brindar un apoyo activo al mercado laboral, que dejó de ser un servicio prestado por un monopolio gubernamental y se trasladó a proveedores privados (con fines y sin fines de lucro) que competían por prestar sus servicios a los desempleados de largo plazo. En 1995, también hubo cambios en lo que la OCDE ha descrito como “beneficios asistenciales razonablemente generosos” a fin de fortalecer los incentivos para que los desempleados trabajen medio tiempo mientras encuentran un empleo de tiempo completo. En 2000, también se volvieron más estrictos los requisitos para demostrar que los solicitantes estuvieran buscando trabajo activamente.

Fuente: Wooden and Sloan (1998), OECD (2001), ABS 6321.0.55.001 (varios años).

78. Aunque los resultados agregados pueden ser objeto de cierto debate, hay ejemplos específicos de mejoras en sectores clave, tanto en precios como en mejores opciones para los consumidores. Desde 1997-1998, el Consejo Nacional de Competencia logró registrar una serie de resultados tempranos derivados de reformas más amplias a la política de competencia (recuadro 8).

Recuadro 8. Resultados tempranos de las reformas a la política de competencia

En su *Informe anual 1997-1998*, el Consejo Nacional de Competencia presentó una lista de resultados tempranos que atribuía al proceso de reforma a la política de competencia:

- El monto de los recibos de consumo de electricidad había bajado entre 23 y 30 por ciento en promedio, y hasta un máximo de 60 por ciento, para las empresas de Nueva Gales del Sur y Victoria cubiertas por el mercado competitivo nacional. Asimismo, los precios mayoristas en Queensland se han reducido 23 por ciento desde que se inició el mercado de electricidad competitivo interno en ese estado.
- Los precios del gas para los usuarios industriales mayores se redujeron 50 por ciento tras la desregulación del mercado de Pilbara (región del norte de Australia del Oeste) en 1995, mientras que se fijó una reducción de 60 por ciento para el año 2000 en las tarifas de distribución de gas en Nueva Gales del Sur.
- Tras la introducción de la competencia en 1995, las tarifas de la carga por ferrocarril para grano en Australia del Oeste cayeron 21 por ciento en términos reales desde la desregulación en 1992-1993, mientras que las tarifas de carga por ferrocarril para la ruta Perth-Melbourne disminuyeron 40 por ciento; además, la calidad del servicio y los tiempos de tránsito mejoraron.
- Las tarifas por traspaso de propiedad en Nueva Gales del Sur se redujeron 17 por ciento entre 1994 y 1996, tras la abolición del monopolio de los abogados y la eliminación de las restricciones a los esquemas de precios y la publicidad, lo que generó ahorros anuales para los consumidores de cuando menos 86 mdda.
- Los precios de los productos de las empresas públicas disminuyeron en promedio 15 por ciento, y los pagos a los gobiernos se duplicaron, en los cuatro años anteriores a 1995-1996, en parte gracias a las reformas a la competencia.
- En Queensland, diez de los diecisiete ayuntamientos municipales más grandes aplicaron tarifas binomias al agua, lo que dio como resultado un ahorro promedio en el uso de agua de 20 por ciento en el primer año.
- Luego de una revisión del otorgamiento de licencias de giro comercial en Nueva Galés del Sur en la que se identificó un grado considerable de duplicación y traslapes, se revocaron 72 licencias y se sometieron a examen otras más. Entre otros cambios, 44 categorías se redujeron a sólo tres.

En su mayoría, los acuerdos de la Política Nacional de Competencia incluyeron reformas con importantes elementos relacionados con la competencia; no obstante, algunas reformas tenían más que ver con el mejoramiento de la regulación de los servicios públicos —por ejemplo, una mejor fijación de precios del agua— que con la competencia en sí.

Fuente: NCC (1998), p. 3.

79. El análisis legislativo estipulado en el programa de la Política Nacional de Competencia fue probablemente el componente más polémico (junto con la reforma del agua) y el aspecto en el que se basó el Consejo Nacional de Competencia para recomendar la mayoría de las deducciones de los recursos aportados para fomentar la competencia. Sin embargo, como se señala más adelante, aunque no se analizó y modificó toda la legislación, la gran mayoría no sólo se analizó, sino que, aún más importante, se llevaron a cabo las reformas, lo que generó beneficios para los consumidores en lo que respecta tanto a los precios como a una mayor variedad de opciones (recuadro 9).

Recuadro 9. Resultados de la reforma de la regulación contraria a la competencia

Además de la eliminación de varios esquemas de comercialización agrícola oficial y monopólica, había toda una serie de reformas a la regulación que, según las evaluaciones, obstaculizaban innecesariamente la competencia. Aunque a menudo cada una de estas reformas sólo afectaba a sectores pequeños en comparación, o sectores mayores al extremo, el efecto acumulado fue importante. En varios casos, estas reformas se basaron en acciones adoptadas por un solo estado, pero que no tuvieron eco en ningún otro lugar. Un ejemplo fue la desregulación de la venta de bebidas alcohólicas en Victoria en 1988, que redujo las barreras a la entrada que enfrentaban bares y restaurantes pequeños, y permitió una mayor diversidad de puntos de venta (Nieuwenhuysen 2007).

Los precios de la leche de consumo cayeron luego de la reforma nacional de la industria de productos lácteos, pese a la aplicación de un impuesto de 11 centavos a la leche de consumo hasta 2009 con objeto de financiar un impuesto de ajuste a la industria (véase apéndice A).

El horario de operación de establecimientos comerciales fue desregulado por el gobierno de Tasmania en 2002 y aunque algunos analistas habían predicho una pérdida neta de empleo, los análisis gubernamentales indicaban que habría un aumento de 345 empleos equivalentes a tiempo completo. Desde que la legislación entró en vigor, el sector minorista de Tasmania ha tenido un crecimiento de 9.1 por ciento o 2,900 empleos. Como lo reconoció el gobierno, no es posible determinar cuántos empleos se crearon como resultado directo de la eliminación de restricciones y no de otros factores favorables como el crecimiento poblacional, el mayor consumo gracias a un empleo agregado más elevado y el acusado aumento en el número de visitantes. Sin embargo, también estaban las ganancias menos medibles para los consumidores en cuanto a su comodidad.

Se desregularon las panaderías. En el análisis legislativo conforme a la Política Nacional de Competencia de su *Ley de panificación de 1969*, el gobierno de Nueva Gales del Sur llegó a la conclusión de que restringir los horarios de elaboración y venta de pan no ofrecía ningún beneficio público neto. Esta ley fue derogada.

Elección del tratamiento podológico. Tras el análisis legislativo conforme a la Política Nacional de Competencia de la *Ley de podólogos de 1989* de Nueva Gales del Sur, ahora la gente tiene la opción de recibir ciertos tratamientos podológicos con enfermeras y médicos clínicos, y no sólo con podólogos.

El monopolio de servicios veterinarios en manos de los veterinarios se eliminó en Nueva Gales del Sur y se sustituyó por una lista específica de prácticas veterinarias que en las áreas de salud, asistencia social y comercio deben restringirse a profesionales con licencia, lo que permitió que una gama más amplia de servicios de salud animal fueran prestados tanto por veterinarios como por no veterinarios.

Servicios de taxi. Ésta fue un área en la que el Consejo Nacional de Competencia identificó muchas jurisdicciones que no cumplían con la regulación, aunque hubo algunos avances en comparación con el pasado reciente. Por ejemplo, el gobierno de Australia del Oeste emitió nuevos permisos de taxi luego del análisis legislativo conforme a la Política Nacional de Competencia y aunque las cifras fueron modestas (48 en 2003, 28 en 2004 y 40 más entre 2005 y 2008), se trató de los primeros permisos emitidos en 14 años.

Se relajaron los controles para el otorgamiento de licencias para venta de bebidas alcohólicas. Como resultado del análisis legislativo conforme a la Política Nacional de Competencia, el gobierno de Tasmania eliminó el requisito de que se comprara un mínimo de nueve litros de vino en una sola venta con minoristas especializados en vinos, que antes tuvieron vinaterías protegidas ubicadas en hoteles. Nueva Gales del Sur eliminó un “examen de necesidades” contrario a la competencia que impedía la apertura de nuevas vinaterías y la reemplazó en 2004 con un “examen de impacto social”. El Consejo manifestó su preocupación por la complejidad y los costos asociados con el cumplimiento de este nuevo mecanismo (2004, p. x), lo que parece estar justificado por la experiencia con otras reformas en Nueva Gales del Sur previstas para 2008, pues se habló de la falta de variedad de establecimientos comerciales pequeños que sirven bebidas alcohólicas con o sin alimentos en Sydney en comparación con Melbourne.

Fuentes: NCC (2004), *New South Wales Government* (2004), *Nieuwenhuysen* (2007), *Tasmanian Government* (2004), *Western Australian Government* (2004).

3.2 Medición de la competitividad interna de la economía

80. Hay una serie de estudios que comparan las condiciones de las empresas nacionales en diversos países. De acuerdo con las mediciones de las regulaciones de los mercados de productos publicadas por la OCDE en 2009, la regulación australiana se había vuelto menos restrictiva entre 1998 y 2003 para llegar a ser la quinta menos restrictiva de la OCDE. Según las mediciones de 2008, Australia había caído al undécimo lugar (de 27 casos presentados), pues aparentemente su regulación se volvió más restrictiva, mientras que ocurrió lo contrario con la de varios otros países.²⁰ Hawkins (2006) también demostró que la posición de Australia mejoró en todas las mediciones importantes usadas por el Foro Económico Mundial y el Instituto Internacional para el Desarrollo de la Gestión (IMD, por sus siglas en inglés) entre 1999 y 2006. En los indicadores de *Doing Business 2009*, publicación del Banco Mundial, Australia se clasificó en la séptima posición entre los miembros de la OCDE y la novena en general (Singapur y Hong Kong ocupan una posición más alta).

Gráfica 3. Posición de Australia entre otros países según encuestas de opinión empresarial

	2005	1999
Intensidad de la competencia local (FEM)	5°/117	9°/59
Dominio de mercado poco frecuente (FEM)	15°/117	n/a
Marco de regulación favorable a la competitividad (IMD)	7°/51	n/a
Legislación que evita la competencia desleal (IMD)	2°/51	8°/47
Eficacia de la política antimonopolios (FEM)	2°/117	3°/59
Falta de controles de precios (IMD)	8°/51	14°/47
Días para abrir una empresa (IMD)	1°/51	n/a
Facilidad para abrir una empresa (FEM)	1°/105	18°/59
Establecimiento de empresas apoyado por la legislación (IMD)	8°/51	n/a
Ausencia de barreras comerciales (FEM)	20°/117	n/a
Ausencia de proteccionismo (IMD)	10°/51	23°/47
Restricciones a la propiedad extranjera poco frecuentes (FEM)	13°/117	n/a

1. Análisis de Hawkins, con base en las publicaciones anuales del Foro Económico Mundial (FEM) y el IMD.

Fuente: Hawkins 2006

81. La reforma favorable a la competencia de los años ochenta y noventa no sólo contribuyó a un mayor grado de productividad y crecimiento, sino también a la capacidad de la economía para resistir los impactos. Esto fue particularmente evidente cuando se desató la crisis financiera asiática de 1997-1998, pues a pesar de que los países de esa región eran mercados de exportación fundamentales para Australia, la economía del país no sufrió una desaceleración sustancial. Como lo señaló el Departamento del Tesoro federal:

...la capacidad de la economía australiana para ajustarse a la menor demanda de exportaciones y los precios más bajos de los productos básicos que trajo consigo la crisis asiática ilustra los beneficios de una economía que no sólo adquirió una mayor capacidad de respuesta, sino que se hizo más flexible y resistente mediante reformas microeconómicas y regulatorias, y un sólido marco de políticas macroeconómicas (1998, p. 21).

²⁰ La regulación mexicana de los mercados de productos figuraba entre las más restrictivas de la OCDE en 2008, sólo superada en este rubro por Turquía y Polonia, aunque ligeramente menos restrictiva que en 2003 (consideremos que Grecia, la República Eslovaca e Irlanda no presentaron informes en 2008).

82. Más recientemente, en su informe *Going for Growth 2009* la OCDE observó que “los entornos de políticas estructurales con tendencia a apoyar más un PIB per cápita alto por lo general son las mismas que aquellas de mayor utilidad para que las economías se recuperen rápidamente tras sufrir impactos negativos” (p. 21).

3.2.1 *Impacto en la inversión*

83. Las reformas de orden federal y estatal introdujeron un escrutinio más riguroso de la fijación de precios de los proveedores de infraestructura monopólicos e instituyeron regímenes de acceso nacionales y estatales. Como se señaló anteriormente, la Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor se fortaleció y se establecieron nuevas entidades de regulación económica generales en cada estado. Estas instituciones tenían la capacidad ya fuera de impulsar una mayor eficiencia y menores precios para los consumidores, o de desalentar la inversión básica si fijaban precios demasiado bajos o imponían condiciones de acceso demasiado onerosas.

84. Hay opiniones divergentes sobre el efecto de estos regímenes de infraestructura en diferentes sectores. Cuando la Comisión de Productividad realizaba su análisis público del régimen de acceso en el sector del gas (PC 2004), tanto la autoridad reguladora (la Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor) como representantes de usuarios sostuvieron que el régimen y su administración habían resultado beneficiosos, mientras que las partes reguladas afirmaban que habían desalentado algunas inversiones, en particular aquellas de mayor riesgo.

85. Sin embargo, el análisis global efectuado por economistas del Departamento del Tesoro federal demuestra que el porcentaje de inversión del sector privado en infraestructura ha aumentado notablemente desde mediados de los años noventa, de modo que compensa con creces un moderado declive en la inversión pública total en infraestructura durante este periodo. De acuerdo con este análisis, como resultado de la creciente inversión privada, la relación entre la inversión total australiana en infraestructura y el PIB aumentó de un promedio de 3 por ciento, aproximadamente, en el periodo 1987-2000 a casi 4.5 por ciento para 2006 (Coombs and Roberts 2007).

3.2.2 *Aportaciones por concepto de la Política Nacional de Competencia*

86. Mientras duró el programa, el gobierno federal realizó un total 49 mil mdda de aportaciones por concepto de la Política Nacional de Competencia (tabla 3). Muchos consideraban que estas aportaciones y los procesos de evaluación correspondientes eran fundamentales para el éxito del programa. Sin embargo, aunque en total constituyeron una suma cuantiosa, estas aportaciones no hicieron más que fortalecer otros principios de políticas públicas, más poderosos, a favor de la reforma, pues para cada una de las jurisdicciones representaban un porcentaje relativamente pequeño en comparación con el total de los recursos aportados por la federación a los estados y de los fondos disponibles de cada estado, considerando sus propias fuentes de ingresos. Por ejemplo, los 179 mdda en aportaciones que Queensland recibió en 2005-2006 por concepto de la Política Nacional de Competencia representaron apenas 2.3 por ciento de las aportaciones para propósitos generales que recibió del gobierno federal y 1.4 por ciento de todas las aportaciones, incluidos los subsidios etiquetados.²¹

²¹ Para colocar esto en perspectiva, en el ejercicio 2004-2005 los subsidios etiquetados del gobierno federal entregados a Queensland incluyeron 2,015 mdda para el sector salud y 1,540 mdda para educación (Queensland Government 2006).

Tabla 3. Aportaciones por concepto de la Política Nacional de Competencia de 1997-1998 a 2005-2006
Millones de dólares australianos

	1997- 1998	1998- 1999	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002	2002- 2003	2003- 2004	2004- 2005	2005- 2006
Nueva Gales del Sur	\$ 72	\$ 73	\$ 149	\$ 156	\$ 243	\$ 252	\$ 204	\$ 234	\$ 292
Victoria	\$ 53	\$ 54	\$ 109	\$ 115	\$ 180	\$ 182	\$ 179	\$ 202	\$ 188
Queensland	\$ 39	\$ 40	\$ 82	\$ 73	\$ 148	\$ 139	\$ 88	\$ 143	\$ 179
Australia del Oeste	\$ 21	\$ 21	\$ 43	\$ 46	\$ 71	\$ 72	\$ 34	\$ 54	\$ 67
Australia del Sur	\$ 17	\$ 17	\$ 35	\$ 36	\$ 56	\$ 57	\$ 41	\$ 50	\$ 51
Tasmania	\$ 5	\$ 5	\$ 11	\$ 11	\$ 17	\$ 18	\$ 17	\$ 20	\$ 19
Territorio de la Capital de Australia	\$ 4	\$ 4	\$ 7	\$ 8	\$ 12	\$ 12	\$ 11	\$ 14	\$ 13
Territorio del Norte	\$ 3	\$ 3	\$ 5	\$ 5	\$ 8	\$ 8	\$ 6	\$ 8	\$ 8
Total¹	\$ 213 ²	\$ 216	\$ 439	\$ 448	\$ 733	\$ 740	\$ 579	\$ 724	\$ 816

1. Los totales pueden no cuadrar. Algunas aportaciones difieren un poco de lo indicado en esta tabla porque se hicieron ajustes por inflación y población en el lapso transcurrido entre el anuncio de la decisión del secretario del Tesoro y la entrega de las aportaciones finales.
2. En los periodos 1997-1998 y 1998-1999, los estados también recibieron aproximadamente 200 mdda cada año en total como subsidios adicionales para apoyo financiero (subsidios no etiquetados). Aunque estas aportaciones no correspondían a la Política Nacional de Competencia, estaban condicionadas al cumplimiento del acuerdo para poner en marcha la Política Nacional de Competencia y las reformas relacionadas (PC 2005 consideró estas aportaciones como recursos vinculados con el cumplimiento de la Política Nacional de Competencia).

Fuente: Departamento del Tesoro, varios años.

87. El Consejo Nacional de Competencia concluyó su primera evaluación sobre el cumplimiento de los acuerdos de la Política Nacional de Competencia en junio de 1997, con recomendaciones positivas sobre los avances de cada estado, por lo que el secretario federal del Tesoro aprobó las aportaciones para fomentar la competencia nacional. El propósito de estas aportaciones era reconocer que el principal beneficiario de los ingresos derivados del crecimiento económico sería la federación por medio del sistema tributario. Sin embargo, como observó el Consejo, el requisito indispensable para que los estados y los territorios recibieran aportaciones por concepto de la Política Nacional de Competencia era que presentaran avances satisfactorios en el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en dicha política. Si los gobiernos no aplicaban las reformas según lo convenido, no habría beneficios de la reforma que compartir (NCC 2001). Lo anterior no dejaba claro si la magnitud de las reducciones en las aportaciones debía reflejar un cálculo de los beneficios previstos en las áreas de políticas específicas o si se justificarían reducciones mayores para subrayar la importancia de cumplir con los acuerdos, en particular con el proceso de análisis legislativo.

88. El Consejo Nacional de Competencia había señalado sus preocupaciones por medio de algunas acciones de reforma en informes anuales de evaluación anteriores. Pero no recomendó la retención de algunas aportaciones sino a partir del informe de junio de 1998 (NCC 1999, p. 25). Había dos áreas particularmente polémicas: la reforma del agua y los análisis legislativos. La reunión del Consejo de Gobiernos Australianos del año 2000 (que fue posterior a la finalización de la consulta efectuada en 1999 por la Comisión de Productividad) ofreció la oportunidad de analizar el proceso de aplicación y brindó al Consejo una mayor orientación sobre el enfoque que debía adoptar para evaluar los avances.

89. A algunos estados les preocupaba que el Consejo estuviera siendo demasiado rígido al impulsar lo que ellos consideraban un enfoque generalizado (o la búsqueda del enfoque menos restrictivo en ciertos asuntos, el cual debía ser adoptado por todos los estados). En respuesta, el Consejo de Gobiernos Australianos hizo la siguiente recomendación al Consejo Nacional de Competencia: “Al evaluar si se ha cumplido con el requisito de umbral de la cláusula 5, el Consejo Nacional de Competencia debe considerar si la conclusión a la que se llegó en el informe se encuentra dentro de un intervalo de resultados razonablemente alcanzables con base en la información disponible para un proceso de análisis estructurado de manera adecuada. Dentro del intervalo de resultados razonablemente alcanzables, corresponde al

gobierno determinar qué políticas son de interés público” (COAG 2000, p. 7). Pero esto también llevó aparejado un mayor énfasis en la transparencia y las evidencias, pues el Consejo de Gobiernos Australianos acordó que, al emprender análisis legislativos, los gobiernos debían documentar los motivos de interés público que sustentaban una resolución o evaluación, darlos a conocer a las partes interesadas y la ciudadanía, y considerar la identificación explícita del impacto probable de las medidas de reforma en sectores industriales y comunidades específicos, incluidos los costos previstos que ocasionarían los ajustes al cambio.

90. También estaba presente el polémico asunto del monto retenido de cualquier aportación por concepto de competencia. En su reunión de noviembre de 2000, el Consejo de Gobiernos Australianos recomendó al Consejo Nacional de Competencia que:

Al evaluar la naturaleza y el nivel de la reducción o suspensión que recomiende para un estado o territorio particular, el Consejo deberá considerar:

- el grado del compromiso general de la jurisdicción con la aplicación de la Política Nacional de Competencia;
- el efecto de las acciones de reforma realizadas por la jurisdicción en otras jurisdicciones, y
- el impacto de que la jurisdicción omita llevar a cabo una reforma particular. (COAG 2000, p. 8)

91. Sin embargo, incluso con estas precisiones, los estados reconocían que podían peligrar sus aportaciones por concepto de la reforma. El presupuesto de Australia del Oeste para el ejercicio 2003-2004 se liberó en mayo de 2003. En los documentos del presupuesto se hacía constar que el Consejo Nacional de Competencia ya había indicado que la falta de avances en la reforma en varias áreas —entre ellas, el horario de operación de establecimientos comerciales minoristas, las regulaciones sobre licencias para la venta de bebidas alcohólicas y las disposiciones aplicables a la industria de los taxis y la comercialización de la papa— podrían poner en riesgo las aportaciones para fomentar la competencia nacional destinadas a Australia del Oeste (Western Australian Government 2003, p. 153).

92. En el periodo 2003-2004, el proceso de evaluación se volvió sin duda más estricto cuando el Consejo Nacional de Competencia recomendó retener 24 por ciento del total de aportaciones y el secretario federal del Tesoro aceptó la recomendación. Se retuvieron recursos a todos los estados. Cinco estados (Nueva Gales del Sur, Queensland, Australia del Oeste, Australia del Sur y el Territorio del Norte) sufrieron deducciones permanentes por un total de 53.8 mdda, de los cuales más de 25 mdda se retuvieron a Nueva Gales del Sur. Por otro lado, se retuvieron 55 por ciento de las aportaciones máximas disponibles para Australia del Oeste y 40 por ciento de las aportaciones para Queensland. También se suspendió la entrega de otros 127 mdda de aportaciones, lo que significaba que si un estado corregía sus omisiones en el cumplimiento al año siguiente, se le reembolsarían los recursos correspondientes (tabla 4).

93. En diciembre de 2003, el secretario federal del Tesoro informó a Australia del Oeste que se le retendrían 41 mdda de sus aportaciones correspondientes a 2003-2004. Aunque se trataba de un monto considerable, sólo representaba 0.3 por ciento del total de 11 mil 774 mdda en ingresos esperados para ese periodo cuando se definió el presupuesto en mayo de 2003. Además, en ese momento los ingresos del gobierno de Australia del Oeste estaban aumentando a mucho mayor velocidad de lo esperado, lo que redujo aun más el efecto de las sanciones. Esto hizo que, a la larga, el estado recibiera 12 mil 753 mdda de todas las fuentes en el periodo 2003-2004, casi mil mdda más que lo presupuestado originalmente (Western Australia Government 2005).

94. Finalmente, cada gobierno tuvo que considerar sus propias circunstancias y, por cada reforma, sopesar:

- los beneficios de la reforma: mejores resultados económicos (y en ocasiones sociales y ambientales) a mediano plazo, ratificación del compromiso del gobierno con el programa de la Política Nacional de Competencia, y las aportaciones federales adicionales a corto plazo, por un lado y
- los costos de la reforma: costos financieros de aplicar los cambios (que normalmente no se consideraban elevados) a corto plazo y costos políticos cuando las partes interesadas movilizaran a la oposición (lo que reflejaría en parte los costos de los ajustes solventados por los ciudadanos), por el otro.

95. Los funcionarios consultados para este documento observaron que la capacidad del primer ministro, el secretario del Tesoro o los ministros para defender ante los sectores interesados la necesidad de aplicar reformas favorables a la competencia y asegurar así que los estados recibieran sus aportaciones por concepto de competencia resultó útil para lidiar con los intereses sectoriales.²² Sin embargo, como puntualizó la Comisión de Productividad, este enfoque debilitó el mensaje de que las reformas eran de interés público por derecho propio y no debían aplicarse sólo para recibir los recursos correspondientes.

96. Suspender las aportaciones con objeto de ejercer más presión para que se realizaran acciones obtuvo los resultados deseados en muchos casos y, finalmente, 85 mdda de las aportaciones retenidas correspondientes a 2003-2004 se entregaron en el periodo 2004-2005. Por ejemplo, pese a su sólida posición fiscal, Australia del Oeste transparentó más su proceso de fijación de precios al agua y Nueva Gales del Sur eliminó la restricciones a las granjas avícolas. En 2004, el entonces jefe de gobierno de Nueva Gales del Sur presentó la *Iniciativa de ley sobre modificaciones (sanciones financieras impuestas por el gobierno federal) a la Política Nacional de Competencia de 2004*, aduciendo que su propósito era reducir la probabilidad de que ocurrieran otros recortes, por 51 mdda, en las aportaciones por concepto de la Política Nacional de Competencia porque: “51 millones es mucho dinero; equivale al doble del costo del plan para reducir el número de estudiantes por grupo o alcanza para contratar 750 nuevas enfermeras” (Carr 2004, p. 6172).²³

97. Sin embargo, no queda claro si la herramienta más eficiente eran las deducciones permanentes o las suspensiones temporales. El gobierno de Australia del Oeste (2004) sostuvo que en las áreas donde hubo deducciones disminuyeron los incentivos para celebrar negociaciones fructíferas con el Consejo Nacional de Competencia, ya que se habían perdido las aportaciones por concepto de competencia para ese año independientemente de los avances en las reformas que se hubieran logrado más adelante ese mismo año.

98. En las aportaciones de los últimos tres años, se retuvieron de manera permanente 121 mdda, o 6 por ciento de las aportaciones realizadas durante el periodo. Se retuvieron 34 por ciento de sus aportaciones a Australia del Oeste (54 mdda), 12 por ciento a Australia del Sur (18 mdda), 6 por ciento a Queensland (23 mdda), 8 por ciento al Territorio del Norte (800,000 dólares australianos) y 3 por ciento a Nueva Gales del Sur (25 mdda). En cambio, Victoria, Tasmania y el Territorio de la Capital de Australia no sufrieron deducciones.

²² Véanse por ejemplo, los debates del Parlamento de Nueva Gales del Sur sobre la *Iniciativa de ley sobre modificaciones (sanciones financieras impuestas por el gobierno federal) a la Política Nacional de Competencia* y la *Iniciativa de ley sobre modificaciones (sanciones financieras impuestas por el gobierno federal) a la venta de bebidas alcohólicas en el marco de la Política Nacional de Competencia de 2004*. Esta última iniciativa de ley se introdujo específicamente para asegurar que no se dedujeran otros 12.7 mdda de las aportaciones por concepto de la Política Nacional de Competencia.

²³ Sin embargo, para contextualizar esto, el gobierno de Nueva Gales del Sur había percibido ingresos por un total de 37 mil 400 mdda en el periodo 2003-2004.

99. Como lo señaló la Comisión de Productividad (2005), aunque el gobierno federal también se hacía notar por el grado y la importancia de sus omisiones en el cumplimiento, no era objeto de las sanciones financieras aplicables a los estados. Ante ello, el gobierno federal llevó a cabo un programa de análisis legislativos de gran alcance y aplicó las recomendaciones consiguientes, menos que las de la mayoría de los estados (tabla 4).

100. El uso de aportaciones vinculadas con las reformas a favor de la competencia también tuvo otro efecto en los procesos de análisis de la regulación dentro de las jurisdicciones. Históricamente, muchos secretarios y departamentos estatales del Tesoro se habían concentrado más en el presupuesto y menos en fomentar la reforma económica. No obstante, el proceso de aportaciones no sólo brindó un incentivo a los departamentos estatales del Tesoro y sus titulares para participar activamente en la aplicación de análisis económicos a los problemas de la reforma regladora, sino que también les otorgó facultades legítimas para hacerlo dentro del gobierno. El nivel de participación de los departamentos estatales del Tesoro y sus titulares queda de manifiesto tanto en la decisión de que determinado ministro o departamento representara al gobierno estatal en las negociaciones con el Consejo Nacional de Competencia (en la evaluación de 1999, la mitad de las jurisdicciones estuvieron representadas en las negociaciones por su jefe de gobierno y la mitad por su secretario del Tesoro) como, a la larga, en la reasignación de las unidades de la reforma regulatoria y la función atribuida a la cartera del Tesoro como “guardián” que supervisaba los procesos de declaración de impacto de la regulación.²⁴ Con la participación de los departamentos del Tesoro, había un mayor margen para que las herramientas de análisis económico, en particular aquellas enfocadas a la competencia, se usaran para evaluar las opciones de reforma y también una mayor atención en los efectos de las reformas para toda la ciudadanía, en vez de otorgar una importancia excesiva a los intereses sectoriales.

²⁴ La función de guardián del análisis de la regulación se trasladó de las carteras de industria y pequeñas empresas a la del Tesoro en Victoria (2004), Australia del Sur (2007), Queensland (2007) y Australia del Oeste (2008), mientras que Nueva Gales del Sur creó esta función dentro del Departamento del Jefe de Gobierno de Nueva Gales del Sur (2007).

Tabla 4. Aportaciones por concepto de la Política Nacional de Competencia de 2002-2003 a 2005-2006, mdda

	Nueva Gales del Sur	Victoria	Queensland	Australia del Oeste	Australia del Sur	Tasmania	Territorio de la Capital de Australia	Territorio del Norte	TOTAL
Evaluación 2002-2003									
Aportaciones máximas disponibles	\$251.80	\$182.40	\$139.17	\$72.00	\$57.10	\$17.70	\$12.40	\$7.50	\$740.07
Deducciones permanentes			-\$0.27						
Aportaciones recomendadas	\$251.80	\$182.40	\$138.90	\$72.00	\$57.10	\$17.70	\$12.40	\$7.50	\$739.80
Evaluación 2003-2004									
Aportaciones máximas disponibles	\$254.40	\$188.10	\$146.00	\$74.60	\$58.10	\$18.10	\$12.20	\$7.40	\$758.90
Deducciones permanentes	-\$25.40		-\$7.30	-\$14.90	-\$5.80			-\$0.40	-\$53.80
Suspensiones	-\$25.40	-\$9.40	-\$51.10	-\$26.10	-\$11.60	-\$0.90	-\$1.20	-\$1.10	-\$126.80
Aportaciones recomendadas	\$203.50	\$178.70	\$87.90	\$33.60	\$40.70	\$17.20	\$11.00	\$5.90	\$578.50
Proporción retenida	20%	5%	40%	55%	30%	5%	10%	20%	24%
Evaluación 2004-2005									
Reembolsos de 2003-2004	\$25.40	\$9.40	\$29.20	\$14.90	\$2.90	\$0.90	\$1.20	\$1.10	\$85.00
Cumplimiento en 2004-2005									
Aportaciones máximas disponibles	\$260.10	\$192.20	\$150.80	\$76.80	\$59.10	\$18.60	\$12.40	\$7.70	\$777.70
Deducciones permanentes			-\$7.50	-\$15.40	-\$3.00			-\$0.40	-\$26.30
Suspensiones	-\$52.00		-\$30.20	-\$23.00	-\$8.90				-\$114.10
Aportaciones recomendadas	\$233.60	\$201.60	\$143.30	\$53.50	\$50.40	\$19.80	\$13.60	\$8.40	\$724.20
Proporción retenida	20%	0%	25%	50%	20%	0%	0%	5%	18%
Evaluación 2005-2006									
Reembolsos de 2004-2005	\$26.00		\$30.10	\$15.40	\$3.00				\$74.50
Cumplimiento en 2005-2006									
Aportaciones máximas disponibles	\$266.50	\$197.90	\$156.40	\$79.40	\$60.40	\$19.00	\$12.70	\$8.00	\$800.30
Deducciones permanentes			-\$7.80	-\$23.80	-\$9.10				-\$40.70
Aportaciones recomendadas	\$292.50	\$197.90	\$178.70	\$71.00	\$54.30	\$19.00	\$12.70	\$8.00	\$834.10
Proporción retenida	0%	0%	5%	30%	15%	0%	0%	0%	5%

Fuente: Costello 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, Commonwealth of Australia 2005 (los totales pueden no cuadrar debido al redondeo).

3.2.3 Efectos distributivos de las reformas

101. Las reformas de la Política Nacional de Competencia fueron impulsadas por un gobierno federal laborista de centro izquierda, con un firme apoyo de varios gobiernos estatales liberales de centro derecha. Las reformas estaban muy orientadas a mejorar la productividad, y la eficiencia en términos más generales, y no tanto a constituir una iniciativa de políticas para mejorar la equidad. Sin embargo, como lo ha señalado el respetado analista Paul Kelly, para el gobierno de Hawke, la equidad social y económica era fundamental para la transición al liberalismo de mercado (2000, p. 224). Los objetivos de equidad se conseguirían mediante otras reformas destinadas a mejorar la equidad. Estas reformas de bienestar social fueron posibles gracias al mayor nivel de productividad y crecimiento. En una investigación posterior, la profesora Ann Harding indica que la política gubernamental en relación con el sistema de transferencias fiscales durante este periodo fue sumamente eficaz para eliminar la mayor parte de la inequidad en el ingreso derivada de un sistema económico más orientado al mercado.

102. Aunque la agenda de la reforma se centraba en gran medida en mejorar la eficiencia, las reformas parecían tener algunas consecuencias distributivas positivas, así como efectos negativos en algunos casos. Durante el periodo, la mayoría de los analistas coincidían en que la desigualdad en el ingreso había empeorado, pero esta tendencia era anterior a la Política Nacional de Competencia y, dados los múltiples factores que afectan la distribución del ingreso y de la riqueza, lo que incluye otras reformas (véase tabla 10), no era posible atribuirla a las reformas de la política de competencia. Por ejemplo, la desregulación del sector lechero benefició más a los consumidores menos acomodados que a los grupos de ingresos más altos. En cambio, otras reformas afectaron particularmente algunas áreas regionales, como la contratación de mano de obra en áreas donde la generación eléctrica era un importante empleador. En última instancia, la disminución del desempleo, en especial el de largo plazo, y los incrementos en la participación en la fuerza de trabajo tuvo efectos positivos en el bienestar social, pero como se advierte en otra parte de este mismo documento, los factores que contribuyeron a los mejores resultados del mercado laboral son objeto de debate.

103. Durante la aplicación de las reformas se generó una importante preocupación entre la ciudadanía a raíz de los sucesos adversos en la actividad económica más amplia, en particular en zonas rurales, que se atribuyeron a la Política Nacional de Competencia. La intranquilidad ciudadana se agudizó especialmente en 1999, por lo que el gobierno federal encomendó a la Comisión de Productividad (1999) que llevara a cabo una consulta. La Comisión recibió más de 300 opiniones y visitó más de 75 comunidades rurales y remotas en toda Australia. De acuerdo con los resultados de la consulta, muchos sucesos económicos atribuidos a la política de competencia en realidad eran producto de cambios técnicos y demográficos en curso y de otras modificaciones en las políticas (como las reformas arancelarias), mientras que el impacto general de las reformas de la política de competencia estaba dentro de lo previsto en todas las regiones del país excepto una. Incluso algunos críticos de la Política Nacional de Competencia observaron que muchos de los sucesos adversos, como el cierre de bancos en zonas rurales, fueron causados por otros factores (desregulación financiera y cambios demográficos) (Quiggin 2004).

104. Como consecuencia de esta creciente intranquilidad ciudadana en relación con los efectos de la política de competencia, el Consejo Nacional de Competencia, en particular su presidente, Graeme Samuel, redobló esfuerzos para explicar las consecuencias y, sobre todo, los beneficios de las reformas de esta política. Como parte de esta labor, se pronunciaron discursos, se elaboraron folletos en lenguaje sencillo y accesible y se celebraron reuniones con los ministros y parlamentarios estatales, así como con otros sectores interesados. Varios funcionarios públicos australianos consultados durante la elaboración de este documento resaltaron la importancia de esta actividad de comunicación y el papel del Consejo Nacional de Competencia como defensor de la reforma.

3.3 *Aplicación de las reformas*

105. En su *Análisis de las reformas de la Política Nacional de Competencia* correspondiente a 2005, la Comisión de Productividad concluyó que la mayoría de las reformas de la Política Nacional de Competencia ya se habían aplicado o estaban en proceso de aplicación.²⁵ Esto apoyó la conclusión del Consejo Nacional de Competencia de que, en su mayor parte, el impacto más intenso de las reformas de la Política Nacional de Competencia ya se había alcanzado, lo que incluía la reforma de las empresas de servicios públicos, que reestructuró sus operaciones, las sujetó a una supervisión independiente de precios e introdujo competencia cuando era factible. Sin embargo, en el informe también se observaba que en algunas áreas la instrumentación de las iniciativas pactadas en el marco de la Política Nacional de Competencia demostró ser insuficiente para alcanzar los objetivos de fondo. Como ejemplo de esto último, destaca el sector eléctrico, donde las reformas aún no habían creado un mercado nacional plenamente competitivo. Se están aplicando otras reformas en el sector eléctrico como parte de la siguiente generación de reformas del Consejo de Gobiernos Australianos y, en su informe de 2006, la Comisión de Productividad consideró que estas reformas podrían dar por resultado nuevas disminuciones en los precios de hasta 2 por ciento.

106. En su informe de 2005, la Comisión de Productividad observó que las principales áreas con asuntos pendientes tenían que ver con la conclusión del programa de análisis legislativo y la reforma en el sector del agua. Las áreas en las que el Consejo Nacional de Competencia consideraba que no se había logrado cumplir con el acuerdo de la Política Nacional de Competencia diferían de una jurisdicción a otra (NCC 2005). Esto incluía la regulación federal de la comercialización del trigo, los seguros médicos, el transporte marítimo, el servicio de cuarentena y los servicios postales. Las áreas sujetas a análisis nacionales o procesos de aplicación incluían la regulación relativa a sustancias químicas de uso agrícola y veterinario, agencias de viajes, abogados, farmacias y medición del comercio. Las áreas específicas de un estado, pero donde la reforma era limitada en muchas jurisdicciones, incluían pesquerías (Victoria, Queensland, Australia del Oeste, Australia del Sur y Territorio del Norte), licencias para la venta de bebidas alcohólicas (Australia del Oeste, Australia del Sur y Territorio del Norte), horarios de operación de establecimientos comerciales (Australia del Oeste y Australia del Sur) y taxis (Territorio de la Capital de Australia, Australia del Sur y Territorio del Norte). Como ejemplos de áreas que, de acuerdo con la evaluación del Consejo Nacional de Competencia, no habían sido abordadas adecuadamente por algunos estados, tenemos la comercialización de la papa y las peluquerías (Australia del Oeste), y la plomería (Tasmania).

107. Por otro lado, en su informe correspondiente a 2006, la Comisión de Productividad señalaba que las aportaciones de la federación a los estados por concepto de competencia habían constituido una motivación importante para la reforma. Desde luego, esta motivación no se aplicaba al gobierno federal, lo que podría explicar en parte porque su nivel de análisis y de actividad relacionada con la reforma no se equiparaba al de la mayoría de los estados (tabla 4). Además, Australia del Oeste, el estado con el menor nivel de cumplimiento, también era uno de los principales beneficiarios del auge minero, de modo que tenía menos limitaciones presupuestarias que la mayoría de los estados.

108. Al evaluar si la Política Nacional de Competencia era un proceso eficaz para fomentar una mayor reforma favorable a la competencia a escala federal (un tema fundamental para México en vista de la importancia relativamente mayor de su regulación federal), se debe tener claro cuál es el punto de referencia. Al parecer, los elementos del proceso de la Política Nacional de Competencia aplicables al gobierno federal —acuerdos para instrumentar un programa de reforma integral y conjunto, y una evaluación transparente e independiente de su cumplimiento— fueron menos eficaces para motivar la

²⁵ La Comisión finalizó su informe en febrero de 2005, apenas cuatro meses antes de que el Consejo Nacional de Competencia concluyera su evaluación final.

reforma federal, pero aún así hubo importantes reformas federales durante el periodo bajo los auspicios del programa de la Política Nacional de Competencia. La federación llevó a cabo casi dos terceras partes de sus análisis prioritarios. Parece razonable afirmar que se logró más de lo que habría sido posible de otro modo.

109. En su informe final de evaluación de 2005, el Consejo Nacional de Competencia indicó que 22 por ciento de la tarea de análisis y modificación de la legislación prioritaria quedó inconclusa, así como 15 por ciento del análisis legislativo general. Si el programa hubiera continuado, con evaluaciones continuas del Consejo y las aportaciones respectivas, podría haberse llegado a una solución en las áreas difíciles (como los taxis) en una segunda ronda de análisis, cuyo inicio estaba programado diez años después del primer análisis en cualquier área en la que se hubiera considerado que el interés público justificaba restricciones a la competencia.

Tabla 5. Resultados generales gracias al análisis y las modificaciones de la legislación²⁶

	Proporción de cumplimiento respecto a la legislación prioritaria (%)			Proporción de cumplimiento respecto a la legislación no prioritaria (%)			Proporción de cumplimiento respecto a toda la legislación (%) ¹		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
<i>Gobierno</i>									
Federal	33	60	64	66	77	89	51	70	78
Nueva Gales del Sur	69	83	88	79	84	94	73	83	91
Victoria	78	84	84	83	86	91	81	85	88
Queensland	61	83	85	92	92	92	71	86	87
Australia del Oeste	31	46	55	54	73	77	44	62	68
Australia del Sur	37	60	69	82	90	94	63	77	83
Tasmania	77	82	84	90	95	96	84	89	91
Territorio de la Capital de Australia	59	81	82	97	98	98	85	93	93
Territorio del Norte	47	79	82	83	90	90	62	83	85
Total	56	74	78	81	87	91	69	81	85

1. Incluidas áreas de la regulación estatal sujetas a procesos de análisis y aplicación a escala nacional.

Fuente: NCC 2004a y 2005.

110. El consenso es que el proceso de la Política Nacional de Competencia dio lugar a más reformas de las que habría habido en su ausencia, así como a una aplicación más rápida de las reformas ya anunciadas.²⁷ En su análisis de las reformas en la industria de productos lácteos, la Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor observó que el proceso de la Política Nacional de Competencia daba un “gran impulso a la desregulación” (2001, p. 5). Peter Beattie, jefe de gobierno de Queensland de 1998 a 2007, comentó: “Sin duda alguna, la Política Nacional de Competencia trajo consigo importantes reformas dentro de Australia, y la evaluación independiente de los avances de cada estado y las aportaciones fueron fundamentales para ayudar a superar los obstáculos de corto plazo y reducir las presiones políticas para no llevar a cabo la reforma” (comunicación personal, 31 de marzo de 2009). Sin embargo, resulta imposible establecer el caso contrario: ¿qué reforma habría ocurrido sin el proceso de la Política Nacional de Competencia?²⁸ En su libro *Collaborative Federalism: Economic Reform in the 1990s* (1998), Painter señaló que “[e]n los acuerdos de la Política Nacional de Competencia, una serie de acuerdos distintos en materia de electricidad, gas y agua, que originalmente no estipulaban mecanismos de entrada en vigor ni compromisos institucionales vinculantes, quedó sujeta a un calendario de ejecución mediante un conjunto de incentivos y sanciones de índole financiera” (p. 132).

²⁶ El Consejo Nacional de Competencia recomendó no sacar conclusiones de diferencias pequeñas en la proporción de la legislación que cumplía con los acuerdos. Señaló que los cálculos pueden reflejar el trato diferencial entre las jurisdicciones —por ejemplo, una “ley sobre quiroprácticos y osteópatas” contaría una sola vez, mientras que una legislación independiente para cada profesión contaría dos veces—; además, en algunos casos, el análisis y la actividad relativa a las reformas que una jurisdicción llevara a cabo en un área podrían abarcar varias leyes —por ejemplo, en la reforma de la legislación sobre pensiones privadas efectuada por la federación entraron en juego diez leyes— (NCC 2005, p. 9.5).

²⁷ Australia ya contaba con foros ministeriales para la cooperación entre la federación y los estados en muchas carteras, pero el foro dedicado a la reforma solía ser muy lento.

²⁸ Algunas reformas importantes del mercado de la electricidad fueron anteriores a las reformas de la Política Nacional de Competencia (en particular en Victoria), mientras que las reformas del mercado del gas requerían nuevas inversiones en los ductos de gas interestatales, las cuales ya estaban ocurriendo antes de la Política Nacional de Competencia.

111. La conclusión de que se habían obtenido la mayoría de los beneficios de la reforma contaba con el respaldo de algunos modelos económicos. El Departamento del Tesoro y Finanzas de Victoria elaboró algunos modelos preliminares de los beneficios de dar solución a los asuntos pendientes de las reformas de la Política Nacional de Competencia. De acuerdo con estos modelos, las acciones pendientes generarían un modesto aumento de 0.2 por ciento de PIB per cápita para 2015 (Victorian Government 2005).

3.3.1 *Incentivos para la reforma: posibles enseñanzas*

112. El programa de análisis legislativo se ocupaba sobre todo de reducir los obstáculos a la competencia dentro del área de responsabilidad de cada estado. Mientras que la reforma de las industrias de infraestructura se centraba en crear mercados nacionales, en otros sectores se trataba de mejorar el mercado de cada estado. Como consecuencia, en la mayoría de las áreas cada estado llevó a cabo su propio análisis legislativo, a menudo en diferentes momentos. Esto permitió que cada legislación (y sus sectores interesados) aprendieran de la experiencia de quienes les habían antecedido. También permitió que el Consejo Nacional de Competencia examinara a fondo el análisis de aquellas jurisdicciones que proponían mantener mayores restricciones a la competencia en cierto sector que alguna jurisdicción de otro estado.

113. Una consecuencia de este enfoque por estado fue, posiblemente, una regulación menos restrictiva, pero también menos concordante en muchas áreas de lo que habría sido de otro modo (más parecido al mercado de Estados Unidos que al mercado único de la Unión Europea).²⁹

114. Sin embargo, en algunas áreas se hicieron análisis legislativos nacionales de sectores en los que varios estados tenían regulaciones similares. Aunque habría podido pensarse que esto alentaría mejores resultados dado que las economías de escala permitirían un análisis más sólido, varios funcionarios consultados durante la elaboración de este informe señalaron que en muchos casos ocurrió lo contrario. El Consejo Nacional de Competencia hizo notar que si bien los análisis nacionales podrían fomentar la concordancia nacional, “[p]or otro lado, el Consejo ha observado que los enfoques innovadores para abordar la reforma en una jurisdicción son adoptados por otras jurisdicciones. De este modo, la reforma en una jurisdicción puede actuar como catalizador para que otras tomen medidas en áreas que parecían (políticamente) inextricables” (2005, p. xii).³⁰

115. El gobierno de Australia del Oeste señaló que con los análisis nacionales “los resultados habían sido mixtos en el mejor de los casos” (2004, p. 5). El problema era que cuando se convenía un análisis nacional, muchas veces era el propio gobierno federal quien presidía el proceso. Se ha dicho que el gobierno federal resistía menos la presión de los sectores interesados para mantener restricciones porque, a diferencia de los estados, no estaba sujeto a los costos financieros de omitir una reforma. El ejemplo más destacado fue el análisis nacional de la regulación sobre farmacias, cuando el entonces primer ministro intervino para rechazar las recomendaciones de la análisis nacional que habrían relajado algunas de las restricciones a la competencia (Queensland Government 2004).

²⁹ Patrick Messerlin (2007) sostuvo que 83 por ciento de las directivas europeas tenía el propósito de establecer normas comunes y sólo 9 por ciento el de mejorar la competencia, mientras que el porcentaje restante tenía propósitos mixtos.

³⁰ El entonces mandatario de Queensland, Peter Beattie, mencionó que haber aprendido de otros estados era uno de los factores que hicieron que su gobierno revisara su posición respecto a la mayor competencia en el sector eléctrico mediante la apertura a la libre competencia minorista (Beattie 2005).

Recuadro 10. Principales instituciones participantes en la instrumentación de la Política Nacional de Competencia

Consejo Nacional de Competencia

El Consejo Nacional de Competencia se estableció en el marco de la legislación federal, en la que se estipulaba que los nombramientos para el Consejo debían contar necesariamente con el respaldo de la mayoría de los estados y territorios parte del *Acuerdo sobre los principios de competencia*.

En su primer informe anual, el Consejo Nacional de Competencia observó: “Una responsabilidad implícita fundamental consiste en apoyar y fomentar la Política Nacional de Competencia, la cual cumplimos junto con el resto de nuestro trabajo. Creamos y aprovechamos las oportunidades para fomentar y explicar los temas. Si la ciudadanía no cuenta con una amplia comprensión de las reformas de la Política Nacional de Competencia y sus beneficios, existe un alto riesgo de que la gente equipare la reforma en materia de competencia con pérdida de empleos en determinados sectores, en vez de apreciar beneficios clave como las mayores oportunidades de empleo en general que se derivan de una economía en crecimiento. Por ello, consideramos que explicar y fomentar la reforma constituye una de nuestras tareas más importantes” (NCC 1996, p. 1).

Durante la fase de instrumentación de la Política Nacional de Competencia, el Consejo tenía la responsabilidad de evaluar tanto el cumplimiento de los acuerdos correspondientes como los asuntos relacionados con el acceso a recursos esenciales. Se estima que alrededor de 60 por ciento del tiempo de su personal, integrado por 20 personas, se destinaba a las actividades de evaluación del cumplimiento. Los cuatro consejeros y el presidente tenían nombramientos de medio tiempo y se calcula que el presidente dedicaba entre uno y dos días a la semana a estos asuntos, y el resto de los consejeros alrededor de 10 días al año (Campbell, comunicación personal).

Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor, y sus equivalentes estatales

La Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor (ACCC, por sus siglas en inglés) asumió mayores responsabilidades que sus predecesoras: la Comisión de Prácticas Comerciales (la entonces entidad reguladora antimonopolios y de protección al consumidor) y la Dirección de Supervisión de Precios. La ACCC recibió la encomienda de ocuparse de las actividades de las empresas públicas estatales y las empresas no constituidas como sociedad, además de participar en la fijación de precios y los procedimientos de acceso para actividades monopólicas importantes. En reconocimiento de que estas nuevas responsabilidades afectaban a los estados, éstos lograron el acuerdo de que en la legislación federal constitutiva de la ACCC se estipulara que la federación y los estados decidirían de manera conjunta su composición. Cada estado estableció entidades reguladoras independientes para la fijación de precios y el acceso que se ocupaban de las actividades de los monopolios naturales en su jurisdicción, como la distribución de electricidad y gas, ferrocarriles intraestatales y puertos. Posteriormente algunas de estas entidades llegaron a participar en la fijación de precios en otros sectores, como las tarifas de taxis y de transporte público, precios del agua y primas para las aseguradoras propiedad del gobierno por concepto de compensaciones a los trabajadores.

Comisión de Productividad (y sus predecesoras, la Comisión de Apoyo a la Industria, la Comisión de Industria, la Dirección de Economía Industrial y la Comisión Consultiva de Planeación Económica). Este órgano:

- llevó a cabo consultas públicas a solicitud del gobierno federal sobre áreas de la regulación tanto estatal como federal, en las que se destacaron las oportunidades para la reforma y la magnitud de las brechas de desempeño;
- calculó los beneficios para toda la economía de determinadas reformas y paquetes de reformas (PC 1999a, PC 2005), así como los flujos fiscales relacionados para la federación y los estados (IC 1995), y
- realizó algunos análisis nacionales dentro del programa de análisis legislativos en nombre de los estados, y examinó algunas áreas de la regulación federal a solicitud del gobierno federal.

Órganos centrales federales y estatales

Dos departamentos tuvieron una participación fundamental en la ejecución de los acuerdos. El primero fue el departamento que apoya al titular del gobierno (es decir, el jefe de gobierno o el primer ministro). El segundo fue el departamento que apoya al secretario del Tesoro de cada gobierno (que en la mayoría de las jurisdicciones desempeñaba las funciones combinadas de ministro de Hacienda y ministro de Economía). Estos dos departamentos también trabajaron en coordinación con el Consejo Nacional de Competencia.

Las aportaciones por concepto de la Política Nacional de Competencia y los procesos de evaluación asociados requerían una coordinación central y justificaban que estos departamentos centrales se interesaran activamente en el trabajo en materia de regulación realizado por las dependencias sectoriales. En Australia, los distintos gobiernos publican cálculos de sus ingresos (y erogaciones) para los cuatro años siguientes en su presupuesto anual, de modo que las aportaciones por concepto de la Política Nacional de Competencia ya estaban consideradas y cualquier amenaza de no recibirlas representaba un problema para el departamento del Tesoro del estado en cuestión. Cada estado estableció una Unidad de Política de Competencia, que tenía funciones de suma importancia, ya que:

- compilaba la lista de la legislación para su análisis;
- supervisaba el cumplimiento de compromisos de reforma específicos, incluida la facilitación de los cambios legislativos necesarios mediante procesos de aprobación gubernamental internos;

- definía directrices para la realización de los análisis legislativos;
- coordinaba los análisis y se ocupaba del control de calidad;
- presentaba al Consejo Nacional de Competencia informes anuales sobre los avances en la aplicación;
- negociaba con las dependencias sectoriales para asegurar el cumplimiento puntual (y así reducir los riesgos de que se retuvieran aportaciones), así como con el Consejo Nacional de Competencia, e
- informaba a los líderes de su gobierno sobre los avances y sobre cualquier obstáculo para lograrlos (Deighton-Smith 2001).

Fuente: Análisis del autor.

3.3.2 Un enfoque perdurable en el mejoramiento de la competencia

116. Un importante éxito de la Política Nacional de Competencia es que el proceso de aplicación de la reforma continuó los diez años completos, a pesar del cambio de mandatario y partido gobernante en el orden federal y en casi todos los estados,³¹ y de la considerable resistencia de los sectores interesados. Lo que es más, estas reformas microeconómicas siguieron adelante pese al distinto enfoque que dio a la reforma el nuevo gobierno federal, que asumió el poder en 1996. En lo relativo a la reforma económica, la federación se orientó sobre todo a las áreas de consolidación fiscal, privatización, subcontratación de servicios gubernamentales, tributación y mercados laborales. De hecho, algunos analistas afirman que la reforma microeconómica en buena medida se estancó durante el gobierno de Howard (Gittins 2008), aunque probablemente sea más justo decir que las nuevas iniciativas de reforma económica que implicaban cooperación con los estados eran una prioridad menor. Se continuó respaldando la Política Nacional de Competencia, a pesar de la fuerte presión de los sectores interesados para debilitar el proceso.

117. La acción conjunta en las reformas de competencia no ha dejado de ser una prioridad para los estados en el Consejo de Gobiernos Australianos y, más recientemente, también para la federación. Cuando se aproximaba el fin de las aportaciones para fomentar la competencia, Victoria propuso una *Tercera Generación de Reforma Nacional*, basada en el éxito de las reformas de la Política Nacional de Competencia y el principio de compartir los beneficios y los costos. La agenda de esta reforma era más amplia, se centraba en mejorar la participación de la fuerza de trabajo y la productividad mediante reformas complementarias en salud y educación, pero también incluía otras reformas en materia de competencia y regulación en términos más generales. El gobierno de Victoria también señaló que los modelos elaborados por su Departamento del Tesoro y Finanzas destacaban que con las disposiciones vigentes la mayoría de los beneficios fiscales irían de nuevo a las arcas de la federación (Victorian Government 2005).

118. Más recientemente, el Consejo de Gobiernos Australianos ha logrado avances en varias áreas en las que no se han concluido o llevado a cabo los análisis conforme a la Política Nacional de Competencia, entre ellas: sustancias químicas para uso agrícola y veterinario, reconocimiento mutuo, control sanitario de los alimentos, sociedades fiduciarias, crédito al consumidor y medición del comercio. La coordinación de este trabajo ha corrido por cuenta del Grupo de Trabajo sobre Competencia y Regulación Empresariales del Consejo de Gobiernos Australianos (presidido por el ministro de Hacienda federal). Este Grupo de Trabajo ha abordado 27 “puntos críticos”, la mayoría de los cuales están destinados a crear una “economía nacional integrada”, con énfasis en eliminar las incompatibilidades entre los requisitos de regulación de los estados. El trabajo de aplicación en estas áreas estará apuntalado por un nuevo acuerdo nacional relacionado con la reforma de regulación, que también contará con un proceso de evaluación independiente, y por aportaciones de la federación a los estados. Hasta ahora la atención se ha centrado en la concordancia, más que en reducir la regulación, incluida aquella que impide la competencia. Este

³¹ Los gobiernos australianos no tienen un periodo limitado como ocurre en México (donde no hay reelección). Sin embargo, hubo muchos cambios de liderazgo y de partido en el periodo de 15 años que llevó la formulación y aplicación de la Política Nacional de Competencia, con la intervención 34 mandatarios federales y estatales (tabla 12).

enfoque en la concordancia podría plantear el riesgo de que los gobiernos opten por una regulación común, pero más restrictiva (al menos más restrictiva que la vigente en algunos estados). Esta es una crítica que en ocasiones se hace a la Unión Europea. El rigor de los procesos del impacto de la regulación para establecer estos nuevos estándares nacionales y de la evaluación independiente sobre los avances en la aplicación de las reformas (que no será responsabilidad del Consejo Nacional de Competencia, sino de un nuevo órgano: el Consejo de Reforma del Consejo de Gobiernos Australianos) incidirá en la medida en que se mitigará este riesgo.

119. Las preocupaciones sobre el alza de precios de los alimentos hizo que, en 2008, el gobierno federal encomendara una consulta a la entidad reguladora de la competencia general, la Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor, que se centraba en las maneras de eliminar cualesquier restricciones restantes a la competencia en el sector de abarrotes, incluidas las barreras a la planeación (zonificación) que afectan a los nuevos participantes en el mercado. Es posible que el Grupo de Trabajo tenga una mayor actuación en esta área, por lo que probablemente se examinara la manera en que los gobiernos municipales aplican la regulación en esta materia.

120. También ha habido iniciativas tanto de los estados a título individual como de la federación para introducir una mayor competencia desde que finalizó el programa de la Política Nacional de Competencia, entre ellas algunos avances en áreas donde no se logró la reforma durante el proceso de evaluación y entrega de aportaciones. El gobierno del primer ministro Rudd reformó las disposiciones sobre el monopolio de la comercialización del trigo para exportación³² y también inició análisis de las restricciones a la importación paralela de libros y de las medidas antidumping (aunque deberá pasar algún tiempo antes de que quede claro si el gobierno aplicará alguna de las recomendaciones derivadas de estos dos análisis). Y aunque la venta minorista de bebidas alcohólicas fue un asunto polémico de muchas evaluaciones de cumplimiento realizadas por el Consejo Nacional de Competencia, Nueva Gales del Sur decidió eliminar más restricciones a la competencia en este sector desde la conclusión del programa de la Política Nacional de Competencia (véase recuadro 9). El gobierno de Victoria también ha seguido buscando maneras de aprovechar la competencia, por ejemplo, mediante la introducción de un nuevo modelo de financiamiento para su sector de educación y capacitación técnica profesional con el propósito de permitir una mayor competencia de los proveedores privados y motivar a todos los proveedores a orientarse más a la demanda.

121. Desde que quedaron concluidas las disposiciones para minimizar la cantidad de regulación anticompetitiva supervisada por el Consejo Nacional de Competencia, parece que ha habido muy pocos retrocesos, si acaso alguno, en reformas específicas. Se han introducido nuevos permisos en algunas áreas, por ejemplo, para solarios, pero éstos quedaron sujetos a medidas de análisis de la regulación con la finalidad de que se alcancen los objetivos de política pública, al tiempo que se minimizan los efectos adversos a la competencia. Sin embargo, a falta del proceso de evaluación anual supervisado por el Consejo, tampoco tenemos un panorama general de los avances en materia regulación favorable a la competencia.

122. Los beneficios obtenidos al eliminar la regulación que afectaba directamente la competencia no propiciaron que se redujera la cantidad de regulaciones en términos más generales. De hecho, la cantidad de regulación (al menos medida por parámetros burdos como el número de páginas de legislación) aumentó incluso con mayor rapidez. En parte, esto fue una consecuencia directa de las medidas para fomentar la competencia, pues los nuevos mercados de electricidad y gas asumieron funciones que antes se desempeñaban dentro de las empresas gubernamentales de servicios públicos por medios administrativos. El comercio de agua requería nuevas reglas para definir los derechos de propiedad. Sin embargo, el

³²Anteriormente, AWB, empresa privada parcialmente controlada por productores de trigo, detentaba un monopolio oficial del trigo para exportación. El gobierno federal anterior no estaba preparado para eliminar esta restricción a la competencia a pesar de las evaluaciones críticas del Consejo Nacional de Competencia.

crecimiento continuo de la regulación en áreas como salud y seguridad, protección al consumidor y protección del medio ambiente ha dado origen a más regulación, gran parte de la cual podría esperarse que incidiera de alguna manera en la competencia, por el mero hecho de que normalmente el cumplimiento es más difícil para las empresas más pequeñas. Dicho lo anterior, no hay una medición integral del efecto que tiene la regulación vigente. Cabría esperar que, con el paso del tiempo, fuera menos costoso cumplir con parte de esta regulación (por ejemplo, los costos de ajustar cinturones de seguridad o adquirir maquinaria más segura a medida que la tecnología se estandarice), mientras que en otras áreas se ha introducido nueva regulación. En suma, el resultado es que no existen pruebas sólidas respecto al cambio absoluto de los costos de la regulación.

123. Muchos grupos empresariales han manifestado una considerable preocupación por el crecimiento de la regulación, lo que ha impulsado análisis federales (Banks *et al.* 2006) y estatales (IPART 2006, VCEC varios años) de gran alcance, el establecimiento de nuevos órganos —como la Comisión de Competencia y Eficiencia de Victoria (un órgano autónomo y similar a la Comisión de Productividad en muchos aspectos, aunque opera a escala estatal) y la Oficina para una Mejor Regulación en Nueva Gales del Sur (que forma parte del departamento del jefe de gobierno)— y el fortalecimiento de procesos de declaración del impacto de la regulación, así como de los órganos de vigilancia reguladora en general. Cuatro estados —Victoria, Australia del Sur, Queensland y Nueva Gales del Sur— se han fijado metas de reducción de los costos administrativos o de cumplimiento de la regulación estatal y han puesto en marcha mecanismos para registrar los avances.

3.4 Mayor transparencia en el cambio de la regulación

124. Como parte del elemento de análisis legislativo del *Acuerdo sobre los principios de competencia*, cada jurisdicción debía analizar toda la legislación (incluidas leyes, decretos, ordenamientos y reglamentos) que restringiera la competencia. En junio de 1996, las jurisdicciones debían presentar un calendario para el análisis y, si procedía, reformar toda la legislación vigente que restringiera la competencia para el año 2000 (plazo que después se prorrogó a junio de 2002). Finalmente, el gobierno federal y los ocho estados identificaron alrededor de 1,800 leyes que ameritaban un análisis, aunque luego de examinarlas más a fondo se determinó que algunas no influían de manera importante en la competencia.

125. El Consejo Nacional de Competencia reconoció la carga que representaba para los gobiernos hacer los análisis y poner en práctica las reformas, y también que la manera de obtener el máximo beneficio para la ciudadanía consistía en dar prioridad a la legislación con un mayor impacto en la competencia. El Consejo eligió 800 leyes prioritarias, que analizó con mayor detenimiento y supervisó los resultados de otras mil áreas no prioritarias (National Competition Council 2003).

126. El Acuerdo sentaba las pautas sobre el marco analítico de los análisis legislativos, pues en él se estipulaba que “[s]in menoscabo de los términos de referencia de un análisis, éste debía:

1. aclarar los objetivos de la legislación;
2. identificar la naturaleza de la restricción a la competencia;
3. determinar el efecto probable de la restricción en la competencia y en la economía en general;
4. evaluar y sopesar los costos y beneficios de la restricción; y
5. considerar medios alternativos para conseguir el mismo resultado, entre ellos, los enfoques no legislativos”. (COAG 1995)

127. En el Acuerdo no se especificaba el proceso para realizar estos análisis y se explicitaba que cada jurisdicción estaba facultada para determinar libremente su agenda para las reformas resultantes de la legislación. No obstante, todas las jurisdicciones estaban obligadas a presentar un informe anual en el que señalaran sus avances en la eliminación de restricciones innecesarias a la competencia. En su primer informe anual, el Consejo Nacional de Competencia resaltó que se concentraría en el cumplimiento puntual de los compromisos de reforma y daría prioridad a las áreas donde se obtendrían grandes beneficios (NCC 1996). También señaló que en su valoración de avances satisfactorios consideraría si los análisis legislativos habían incluido un examen de buena fe sobre los costos y beneficios que tendrían para la ciudadanía las reformas aplicadas por las jurisdicciones, así como acciones de reforma subsiguientes acordes con los resultados del análisis (NCC 1996, p. 3).

128. Cada estado dio a conocer su propias directrices para que las distintas carteras de gobierno llevaran a cabo los análisis legislativos. En ellas los estados abordaban cuestiones analíticas y metodológicas, de manera muy similar al *Manual de evaluación de la competencia* (2007a) de la OCDE, aunque —de conformidad con los acuerdos de la Política Nacional de Competencia—, partían de supuestos muy favorables a la competencia. También se referían al importante asunto de establecer el proceso adecuado para el análisis. Por ejemplo, el gobierno de Victoria publicó su *National Competition Policy: Guidelines for the Review of Legislative Restrictions on Competition* (1996), en el que delineó cuatro modelos de análisis (tabla 6).

Tabla 6. Modelos de análisis

Modelo de análisis	Escala y prioridad	Independencia	Consulta
1. Análisis público	- Escala mayor - Prioridad alta o intermedia	Ninguno de los revisores participa en el área analizada; en su mayoría, el grupo de revisores está constituido por funcionarios de dependencias o departamentos de gobierno	Notificación pública y convocatoria abierta para la recepción de propuestas; posible proceso de consulta pública
2. Análisis semipúblico	- Escala menor compleja - Prioridad alta o intermedia	Ninguno de los revisores participa en el área sometida a análisis; en su mayoría, los integrantes del grupo de revisores no son funcionarios de dependencias o departamentos de gobierno	Notificación pública y convocatoria para la recepción de propuestas; consulta dirigida a sectores interesados a discreción del grupo de revisores
3. Análisis y reforma combinados	- Escala menor sencilla - Prioridad alta o intermedia	Los análisis pueden ser dentro de un departamento y contar con la participación de consultores externos, que deberán ser independientes de la actividad analizada	Consulta a discreción de los grupos de revisores; puede orientarse más a las opciones de reforma que a los beneficios del <i>statu quo</i> y considerarse un informe preliminar
4. Análisis interno	- Prioridad baja	Como en el inciso 3 anterior	No hay requisitos mínimos de consulta

Fuente: Victorian Government 1996

129. En 1999, aproximadamente a la mitad del programa de análisis legislativo, el Consejo Nacional de Competencia solicitó a un grupo de reputados consultores del Centro de Economía Internacional (CIE, por sus siglas en inglés) la elaboración de una serie de directrices sobre análisis de prácticas óptimas, con base en las directrices federales y estatales, pero también en la experiencia a la fecha (CIE 1999). Como en las directrices que ya existían, en las del Centro se insistía mucho en la importancia del proceso de análisis: selección de tipos de análisis adecuados, alcance de la consulta y divulgación de propuestas, pues se consideraba fundamental para lograr resultados positivos centrados en el beneficio de la ciudadanía (gráfica 4).

Gráfica 4. Establecimiento de un análisis legislativo

Requisitos o tareas para superar los problemas	Tarea A Evaluar importancia	Tarea B Asegurar un comité directivo independiente	Tarea C Seleccionar el modelo de análisis apropiado	Tarea D Redactar términos de referencia detallados	Tarea E Asegurar un equipo de revisión independiente, innovador y con experiencia	Tarea F Asegurar un proceso público transparente con la participación de los sectores interesados
1. Resistencia de los intereses creados	✓	✓			✓	✓
2. Falta de datos para análisis					✓	✓
3. Falta de análisis independiente	✓	✓			✓	✓
4. Falta de recursos y de un marco	✓		✓	✓		✓
5. Beneficios del cambio				✓	✓	✓
6. Falta de incentivos para el cumplimiento		✓			✓	

Fuente: CIE 1999.

130. El Centro de Economía Internacional observó que cuando se tocan aspectos políticos muy sensibles con la aplicación de la reforma, tal vez sea crucial llevar a cabo un proceso de debate público para educar a la ciudadanía sobre la necesidad del cambio y ofrecer resistencia a los intereses creados. Se dio por sentado que el informe final y las respuestas del gobierno se difundirían públicamente y, en muchos casos, también un borrador de informe para la recepción de comentarios. Se llevaron a cabo varias reuniones o audiencias públicas para analizar los asuntos y posibles opciones de reforma.³³

131. Aunque este tipo de proceso público estructurado había sido común en las consultas públicas que el gobierno federal encomendó a la Comisión de Industria (y su sucesora, la Comisión de Productividad) —y suele ser el modelo usado por las autoridades reguladoras de la competencia y los servicios públicos en aspectos fundamentales de su trabajo—, en aquel momento no era común su aplicación a los análisis de cambios legislativos o sustanciales. Además, el marco analítico estándar —centrarse en definir estrictamente los objetivos de las políticas y verificar todas las opciones para alcanzarlos (mediante el análisis empírico de los costos y beneficios desde la perspectiva de la ciudadanía y no sólo de la industria directamente afectada)— no se aplicó explícitamente en muchos de los análisis.

132. El gobierno de Tasmania señaló:

La Política Nacional de Competencia ha traído consigo cambios de importancia en la regulación gubernamental. [...] En el pasado, todas las jurisdicciones tal vez habrían adoptado esa legislación sin preocuparse mucho por el posible efecto en la competencia y, en muchos casos, sin evaluar el efecto en las actividades empresariales. En virtud de las actuales disposiciones en la Política Nacional de Competencia, siempre que se considera que la legislación propuesta incluye una restricción considerable a la competencia o tendrá un efecto importante en la actividad empresarial, la entidad responsable de su administración deberá preparar una declaración de impacto de la regulación (RIS, por sus siglas en inglés) y llevar a cabo un

³³ El gobierno de Tasmania señaló que no es posible medir el beneficio de este cambio en los procesos de políticas públicas, en particular el efecto de algunas regulaciones nuevas que se han evitado mediante estos procesos (2004, p. 3).

proceso de consulta pública obligatoria. Esto asegura la aplicación de un enfoque sistemático y transparente para evaluar y documentar el impacto de las propuestas de regulación en la ciudadanía y, además, actúa como un factor para disuadir la regulación innecesaria de los mercados dentro del estado (2004, p. 2).

133. El proceso de la Política Nacional de Competencia no exigía la aplicación de procesos públicos, sino que *fomentaba* los procesos públicos de análisis de la regulación y *requería* que los órganos de supervisión de precios consideraran las peticiones ciudadanas. El Consejo Nacional de Competencia *estimulaba* la transparencia en sus procesos, propugnando que los estados divulgaran tanto sus informes anuales (o de no ser así, el propio Consejo los daba a conocer cuando finalizaba su evaluación) como sus informes de análisis. También afirmaba que al evaluar si el análisis de una legislación contraria a la competencia era adecuado, procuraba la participación ciudadana, así como contar con un grupo de revisores ajenos a las partes interesadas (NCC 2005). En sus directrices adicionales de 2000 para la realización de análisis legislativos, el Consejo de Gobiernos Australianos también *solicitaba* que los gobiernos documentaran las razones de interés público en las que sustentaban sus decisiones sobre reformas y que este razonamiento se divulgara. Los procesos públicos formaban parte de la labor de educar a la ciudadanía sobre los verdaderos costos y beneficios del *statu quo* y las opciones de reforma, además de que permitían un examen riguroso externo de los argumentos a favor o en contra de la reforma.

134. En las propuestas relacionadas con el análisis que la Comisión de Productividad realizó en 2005 sobre la Política Nacional de Competencia, se ponía de relieve la importancia de la transparencia. El gobierno de Australia del Oeste (2004) comentó:

Los procesos transparentes son cruciales cuando se trata de evaluar el interés público. Sin transparencia, resulta extremadamente difícil ganar la confianza ciudadana en que las consideraciones sobre el interés público se han examinado de manera imparcial y que la preocupación primordial a la hora de decidir si se debe o no proceder con una reforma es el interés de la ciudadanía, no algún sector interesado particular (pp. 5-6).

135. La hipótesis de la Política Nacional de Competencia a favor de la competencia se reflejaba en la carga de la prueba y, por ende, en el nivel de participación y escrutinio ciudadanos que buscaba el Consejo. En su evaluación de 2005, observó que los acuerdos no requerían un proceso completo de revisión pública antes de reformar las restricciones a la competencia. Si el escrutinio preliminar demuestra que la legislación no ofrece ningún beneficio público, entonces la revocación sin proceder a otra etapa revisión o consulta estará apegada a los acuerdos de la Política Nacional de Competencia.

136. Sin embargo, muchos análisis, incluso aquellos relacionados con temas polémicos, no se dieron a conocer públicamente aunque se entregaron al Consejo Nacional de Competencia. En su análisis de la Política Nacional de Competencia correspondiente a 2005, una de las recomendaciones de la Comisión de Productividad fue exigir una mayor transparencia en los procesos de análisis, aunque debía orientarse a los análisis de alto impacto.

3.5 Plazos

137. Como se indicó antes (tabla 5), aunque los calendarios originales de análisis legislativos para cada estado se publicaron en 1996, en 2003, 2004 y 2005 hubo prisas para concluir los análisis y, más importante aún, aplicar las recomendaciones apoyadas por los gobiernos. Con frecuencia, los análisis fueron procesos en gran medida públicos, con amplias consultas para formular las recomendaciones. También con frecuencia, a este proceso le siguió otra consulta relacionada con la aplicación, incluidos cualesquier cambios legislativos. En algunos casos, los gobiernos también trataron de reducir los costos de

transición ya fuera otorgando una prórroga antes de la aplicación para permitir que las empresas y las personas físicas se adaptaran a los próximos cambios o escalonando la aplicación.

138. Como ya se mencionó, el calendario original de análisis legislativos demostró ser inviable. Con el beneficio de la retrospectiva, ahora esta meta parece demasiado ambiciosa, dada la magnitud del trabajo que era necesario. Por lo visto, había mucho que aprender y si bien podrían haber sido factibles plazos más cortos, el calendario revisado probablemente resultaba más realista.

3.5.1 *Duración del proceso*

139. La solidez del proceso de reforma de la Política Nacional de Competencia queda demostrada por el hecho de que el proceso se sostuvo durante diez años, aunque los líderes y los gobiernos de casi todas las jurisdicciones habían cambiado. Y si bien las distintas oposiciones solían ser muy negativas respecto a la Política Nacional de Competencia, como un reflejo de la intranquilidad ciudadana sobre las repercusiones del cambio, estas oposiciones no intentaron alejarse del proceso cuando llegaron a ocupar el gobierno.

140. Los estados adujeron que los acuerdos de la Política Nacional de Competencia tenían el propósito de ser continuos, aunque en el acuerdo original del gobierno federal sólo se delineaba un calendario de aportaciones hasta 2005-2006.³⁴ En los acuerdos se consideraba tanto la supervisión continua en cada estado (nueva regulación, verificación del cumplimiento de la neutralidad competitiva, autonomía de los órganos a cargo de la fijación de precios) como la reforma continua (un ciclo de diez años de análisis de la regulación contraria a la competencia si persistía la necesidad).

141. Cuando se cancelaron las aportaciones, ocurrió lo propio con los informes públicos anuales de los estados sobre los temas de política nacional de competencia y el papel de supervisión rigurosa del Consejo Nacional de Competencia. De modo que son limitadas las evidencias de la medida en que se ha mantenido la actividad continua. Se ha fortalecido el papel de los organismos de control estatales, aunque ahora su enfoque es más amplio pues se concentran en una mejor regulación (en particular, la aplicación del proceso de declaración del impacto de la regulación) y no sólo en el fomento de la competencia. Esto abarca también el análisis de las restricciones a la competencia, pero con menor énfasis en este aspecto. Los órganos autónomos a cargo de la fijación de precios siguen en su sitio y en algunas jurisdicciones sus responsabilidades han aumentado. La Comisión de Productividad sigue presentando informes sobre las actividades comerciales de las empresas públicas y señala que muchas de estas empresas siguen generando rendimientos inferiores a los comerciales, lo que apunta a un problema con el cumplimiento de la neutralidad competitiva. No hay indicios de que prosiga el ciclo de diez años de análisis de la regulación que conserva aspectos anticompetitivos.

142. El papel del Consejo Nacional de Competencia como firme defensor público de la reforma, preparado para hacer una evaluación sólida de los avances, sin duda contribuyó a acelerar la aplicación a medida que se aproximaba el fin del programa. Sin embargo, el antagonismo de muchos estados hizo que el Consejo transfiriera su función como evaluador a una nueva institución: el Consejo para la Reforma del Consejo de Gobiernos Australianos, con sede en Sidney, que será responsable de evaluar la nueva generación de reforma conjunta acordada por el Consejo de Gobiernos Australianos, la cual se extiende a

³⁴ Anecdóticamente, parece haber dos razones por las que se cancelaron las aportaciones en vez de renegociarse (probablemente a una tasa menor) para un periodo más. En primer lugar, hay quienes dicen que el entonces secretario federal del Tesoro no estaba de acuerdo en hacer aportaciones a los estados para que emprendieran reformas que, en su opinión, deberían aplicar de cualquier modo (Willis 2003, Parliament of New South Wales 2004). En segundo lugar, en los foros políticos algunos estados eran muy críticos de cualquier reducción a las aportaciones derivadas del proceso de evaluación anual. El gobierno federal veía pocos beneficios en seguir apoyando un proceso que permitía que los gobiernos estatales lo criticaran, cuando eran los estados los que no cumplían con sus compromisos.

la reforma del capital humano (salud y educación), así como el trabajo continuo en materia de competencia y regulación.

143. La nueva agenda de competencia y regulación del Consejo de Gobiernos Australianos conserva los principales elementos del proceso de la Política Nacional de Competencia: acuerdos nacionales comunes, supervisión independiente de los avances y aportaciones no etiquetadas que permitan compartir las recompensas. Como vimos anteriormente, la nueva agenda incluye resolver un volumen considerable de asuntos pendientes en relación con los análisis legislativos nacionales. Sin embargo, al menos en esta etapa, parece que no incluye compromisos ni procesos para insertar aquellos componentes de los primeros acuerdos de la Política Nacional de Competencia que podrían considerarse continuos, en particular los relacionados con el ciclo continuo de analizar cada diez años la regulación que sigue restringiendo la competencia, a fin de verificar si aún es de interés público, y con el mantenimiento de la supervisión de los mecanismos de neutralidad competitiva.

Tabla 7. Cronograma de la Política Nacional de Competencia

Fecha	Suceso
30/10/1990	La Conferencia Extraordinaria de Jefes de Gobierno establece el Comité Conjunto de la Federación y los Estados sobre la reforma microeconómica.
12/03/1991	El primer ministro Bob Hawke observa que ampliar el alcance de la <i>Ley de prácticas comerciales</i> generaría un importante beneficio (en su comunicación al Parlamento <i>Construcción de una Australia competitiva</i>).
30/07/1991	La Conferencia Extraordinaria de Jefes de Gobierno acuerda que los mercados competitivos beneficiarían a Australia y que sería importante adoptar un enfoque nacional respecto a la política de competencia.
04/10/1992	Se establece el Comité Independiente de Consulta sobre la Política Nacional de Competencia, presidido por el profesor Fred Hilmer.
07/12/1992	Primera reunión del Consejo de Gobiernos Australianos (COAG).
25/08/1993	Publicación del informe del Comité Independiente de Consulta sobre la Política Nacional de Competencia (Informe Hilmer).
25/02/1994	El COAG acuerda acelerar la reforma microeconómica, respaldando los principios del Informe Hilmer.
19/08/1994	El COAG acepta en principio el proceso de reforma de políticas y da a conocer borradores de los acuerdos.
11/04/1995	El COAG suscribe los acuerdos para aplicar una política nacional de competencia.
11/04/1995	Se publica la evaluación de la Comisión de Industria sobre las implicaciones para el crecimiento y los ingresos de la reforma Hilmer y otras reformas relacionadas.
06/11/1995	Se crean el Consejo Nacional de Competencia (NCC), la Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor, y el Tribunal Australiano de Competencia.
30/06/1997	El NCC finaliza su primera evaluación independiente sobre los avances de los estados y territorios en la aplicación de la Política Nacional de Competencia y las reformas relacionadas.
14/10/1999	La Comisión de Productividad publica su informe <i>Impacto de las reformas a la política de competencia en la Australia rural y la regional</i> .
26/07/1999	Se publica el informe del NCC (segundo bloque) y el secretario federal del Tesoro acepta la recomendación de diferir la aportación de 15 mdda (25 por ciento) a Queensland.
03/11/2000	Además de brindar mayor orientación al NCC sobre cómo interpretar el cumplimiento de los requisitos de análisis legislativo, el COAG acepta que el plazo para concluir el programa de la Política Nacional de Competencia se amplíe a 2005 y que el NCC lleve a cabo evaluaciones anuales de los avances en la aplicación.
14/12/2001	Se publica el informe de evaluación del NCC correspondiente a 2001 (tercer bloque).
06/12/2002	Se publica el informe de evaluación del NCC correspondiente a 2002 (tercer bloque).
08/12/2003	Se publica el informe de evaluación del NCC correspondiente a 2003 (tercer bloque).
25/06/2004	El acuerdo del COAG respecto a la Iniciativa Nacional sobre el Agua hace que la evaluación de los avances de la Política Nacional de Competencia en relación con la reforma del agua correspondiente a 2005 se transfiera a la nueva Comisión Nacional del Agua.
21/12/2004	Se publica el informe de evaluación del NCC correspondiente a 2004 (tercer bloque).
14/04/2005	La Comisión de Productividad publica su <i>Análisis de las reformas de la Política Nacional de Competencia</i> .
03/06/2005	El COAG acepta una nueva agenda para la reforma.
15/12/2005	El secretario federal del Tesoro anuncia el fin de las aportaciones a los estados por concepto de la Política Nacional de Competencia y publica la evaluación final del NCC sobre dicha política. Esta evaluación presentaba una instantánea de los resultados del programa de la Política Nacional de Competencia en el periodo 1995-2005 y las recomendaciones finales sobre las aportaciones.
10/02/2006	El COAG aprueba la Agenda Nacional de la Reforma con objeto de enriquecer el capital humano de Australia y continuar con la reforma de competencia y regulatoria. Asimismo, acepta en principio establecer su Consejo de Reforma (CRC), que sustituiría al NCC en lo que respecta a la presentación de informes anuales al COAG sobre los avances en la aplicación de la Agenda Nacional de la Reforma.
20/04/2006	La Comisión Nacional del Agua presentó la evaluación conforme a la Política Nacional de Competencia correspondiente a 2005 respecto a los avances en la reforma del agua.
13/04/2007	El COAG conviene en que el papel del CRC consiste en supervisar los avances en la aplicación de la Agenda Nacional de la Reforma y evaluar los costos y beneficios de las reformas que le refiera unánimemente el COAG. Este último también modifica el <i>Acuerdo sobre los principios de competencia</i> .
20/12/2007	El COAG establece el Grupo de Trabajo sobre Competencia y Regulación Empresariales para acelerar los avances de una nueva agenda de reforma regulatoria.
29/11/2008	El COAG aprueba que la Asociación Nacional cree la “economía nacional integrada” con 550 mdda en

aportaciones vinculadas con los resultados en seis años.

Fuentes: King & Maddock (1996), Smith (1996), CRC (2008), NCC sin fecha,³⁵ Federal-State Committee (1988).

Recuadro 8. Cómo llegó a ser más abierta, competitiva y flexible la economía australiana³⁶
Principales reformas de políticas

	Reformas macroeconómicas, monetarias y tributarias	Mercados laborales	Regulación favorable a la competencia	Política comercial e industrial
Década de 1970			Relajación de controles de las tasas de interés Ley de prácticas comerciales	Reducciones en la protección, incluido el cambio de cuotas a aranceles
Década de 1980	Moneda flotante y eliminación de controles a la entrada de capitales Reforma tributaria Pensiones privadas obligatorias mediante contribuciones	Acuerdo sobre relaciones gubernamentales, sindicales, empresariales e industriales	Desregulación de los mercados financieros Desregulación de los mercados de servicios y productos ¹ <i>Privatización de las empresas de servicios públicos propiedad de los gobiernos nacional y estatales</i> <i>Comercio de agua</i>	Entrada de la banca extranjera Reducción unilateral sistemática en la protección Planes en las industrias automotriz, siderúrgica y del vestido Tratado de libre comercio (Nueva Zelanda)
Década de 1990	Independencia del banco central <i>Consolidación fiscal</i> <i>Impuesto a bienes y servicios y eliminación de algunos impuestos estatales</i>	Desmantelamiento de la fijación centralizada de salarios Reforma de los muelles Reformas en las relaciones industriales específicas del sector de la construcción Subcontratación de apoyo para el mercado laboral	Navegación de cabotaje provista por extranjeros <i>Privatización y subcontratación²</i> <i>Política Nacional de Competencia</i> <i>Reforma de la regulación financiera</i>	Reducciones arancelarias continuas
Década de 2000	Fondo soberano	Control y desregulación federales de las relaciones industriales	<i>Aplicación de la Política Nacional de Competencia</i> Eliminación del monopolio de las exportaciones de trigo	Reducciones arancelarias continuas Tratados de libre comercio (Singapur, Tailandia, Estados Unidos, Chile)

1. Como ejemplos tenemos la introducción de una segunda compañía telefónica, la eliminación de los controles de precios de las aerolíneas nacionales y las barreras a la entrada de nuevas aerolíneas, y la eliminación de algunas protecciones al servicio postal.

2. Como ejemplos tenemos la venta de bancos, aseguradoras, aerolíneas, compañías de electricidad y gas; la introducción de centros penitenciarios de operación privada; operaciones de ferrocarriles y tranvías; apoyo para el mercado laboral; tecnología de la información, y servicios municipales.

Fuente: Forsyth (2000); Gruen and Stevens (2000); IC (1998c); McKinsey & Co. (2007); PC (1996); PC (2005); RBA (1997).

³⁵ <http://www.ncc.ncc.gov.au/pages/timeline>.

³⁶ Las reformas en cursivas fueron aplicadas por los estados o de manera conjunta por la federación y los estados.

Tabla 9. Liderazgo político durante la fases de construcción de consenso y aplicación³⁷

	Federal	Nueva Gales del Sur	Victoria	Queensland	Australia del Oeste	Australia del Sur	Tasmania	Territorio del Norte	Territorio de la Capital de Australia
Conferencia Extraordinaria de Jefes de Gobierno Octubre de 1990	<i>Hawke</i> ALP¹	<i>Greiner</i> Liberal	<i>Kirner</i> ALP	<i>Goss</i> ALP	<i>Lawrence</i> ALP	<i>Bannon</i> ALP	<i>Field</i> ALP	<i>Perron</i> CLP²	<i>Kaine</i> Liberal
Conferencia Extraordinaria de Jefes de Gobierno Junio de 1991	Hawke ALP	Greiner Liberal	Kirner ALP	Goss ALP	Lawrence ALP	Bannon ALP	Field ALP	Perron CLP	Follett ALP
Conferencia Extraordinaria de Jefes de Gobierno Noviembre de 1991	Hawke ALP	Greiner Liberal	Kirner ALP	Goss ALP	Lawrence ALP	Bannon ALP	Field ALP	Perron CLP	Follett ALP
Reunión de mandatarios estatales Abril de 1992	Hawke ALP	Greiner Liberal	Kirner ALP	Goss ALP	Lawrence ALP	Bannon ALP	<i>Groom</i> Liberal	Perron CLP	Follett ALP
Reunión de jefes de gobierno Mayo de 1992	<i>Keating</i> ALP	Greiner Liberal	Kirner ALP	Goss ALP	Lawrence ALP	Bannon ALP	Groom Liberal	Perron CLP	Follett ALP
Reunión del Consejo de Gobiernos Australianos (COAG) Diciembre de 1992	Keating ALP	<i>Fahey</i> Liberal	<i>Kennett</i> Liberal	Goss ALP	Lawrence ALP	<i>Arnold</i> ALP	Groom Liberal	Perron CLP	Follett ALP
Reunión del COAG Junio de 1993	Keating ALP	Fahey Liberal	Kennett Liberal	Goss ALP	<i>Court</i> Liberal	Arnold ALP	Groom Liberal	Perron CLP	Follett ALP
Reunión del COAG Febrero de 1994	Keating ALP	Fahey Liberal	Kennett Liberal	Goss ALP	Court Liberal	<i>Brown</i> Liberal	Groom Liberal	Perron CLP	Follett ALP
Reunión del COAG Julio de 1994	Keating ALP	Fahey Liberal	Kennett Liberal	Goss ALP	Court Liberal	Brown Liberal	Groom Liberal	Perron CLP	Follett ALP
Reunión del COAG Agosto de 1994	Keating ALP	Fahey Liberal	Kennett Liberal	Goss ALP	Court Liberal	Brown Liberal	Groom Liberal	Perron CLP	Follett ALP
Reunión del COAG Noviembre de 1994	Keating ALP	Fahey Liberal	Kennett Liberal	Goss ALP	Court Liberal	Brown Liberal	Groom Liberal	Perron CLP	Follett ALP
Reunión del COAG Febrero de 1995	Keating ALP	Fahey Liberal	Kennett Liberal	Goss ALP	Court Liberal	Brown Liberal	Groom Liberal	Perron CLP	<i>Carnell</i> Liberal
Reunión del COAG Abril de 1995	Keating ALP	<i>Carr</i> ALP	Kennett Liberal	Goss ALP	Court Liberal	Brown Liberal	Groom Liberal	Perron CLP	Carnell Liberal
Reunión del COAG Abril de 1996	Keating ALP	Carr ALP	Kennett Liberal	<i>Borbidge</i> NP³	Court Liberal	Brown Liberal	<i>Rundle</i> Liberal	Stone CLP	Carnell Liberal
Reunión del COAG Junio de 1996	<i>Howard</i> Liberal	Carr ALP	Kennett Liberal	Borbidge NP	Court Liberal	Brown Liberal	Rundle Liberal	Stone CLP	Carnell Liberal
Reunión del COAG Noviembre de 1997	Howard Liberal	Carr ALP	Kennett Liberal	Borbidge NP	Court Liberal	<i>Olsen</i> Liberal	Rundle Liberal	Stone CLP	Carnell Liberal
Reunión del COAG Abril de 1999	Howard Liberal	Carr ALP	Kennett Liberal	<i>Beattie</i> ALP	Court Liberal	Olsen Liberal	<i>Bacon</i> ALP	<i>Burke</i> CLP	Carnell Liberal
Reunión del COAG Noviembre de 2000	Howard Liberal	Carr ALP	<i>Bracks</i> ALP	Beattie ALP	Court Liberal	Olsen Liberal	Bacon ALP	Burke CLP	<i>Humphries</i> Liberal
Reunión del COAG Junio de 2001	Howard Liberal	Carr ALP	Bracks ALP	Beattie ALP	<i>Gallop</i> ALP	Olsen Liberal	Bacon ALP	Burke CLP	Humphries Liberal
Reunión del COAG Abril de 2002	Howard Liberal	Carr ALP	Bracks ALP	Beattie ALP	Gallop ALP	<i>Rann</i> ALP	Bacon ALP	<i>Martin</i> ALP	<i>Stanhope</i> ALP
Reunión del COAG Diciembre de 2002	Howard Liberal	Carr ALP	Bracks ALP	Beattie ALP	Gallop ALP	Rann ALP	Bacon ALP	Martin ALP	Stanhope ALP

³⁷ Esta relación da una idea del nivel de cambios políticos, tanto de liderazgo como de partido gobernante, durante el periodo de aplicación de la Política Nacional de Competencia. Los nombres en cursivas son nuevos líderes.

Reunión del COAG Agosto de 2003	Howard Liberal	Carr ALP	Bracks ALP	Beattie ALP	Gallop ALP	Rann ALP	Bacon ALP	Martin ALP	Stanhope ALP
Reunión del COAG Junio de 2004	Howard Liberal	Carr ALP	Bracks ALP	Beattie ALP	Gallop ALP	Rann ALP	<i>Lennon</i> ALP	Martin ALP	Stanhope ALP
Reunión del COAG Junio de 2005	Howard Liberal	Carr ALP	Bracks ALP	Beattie ALP	Gallop ALP	Rann ALP	Lennon ALP	Martin ALP	Stanhope ALP

Fuentes: Federal-State Committee (1988), sitio web del COAG, varios sitios web de los gobiernos estatales.

¹ Partido Laborista Australiano

² Partido Liberal Rural

³ Partido Nacional

APÉNDICE A: REFORMA DEL MERCADO DE PRODUCTOS LÁCTEOS EN EL MARCO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE COMPETENCIA

1. Regulación del mercado de productos lácteos antes de la Política Nacional de Competencia

1. El sector de productos lácteos fue uno de los reformados como parte del proceso de la Política Nacional de Competencia. Este estudio de caso ilustra la naturaleza de la reforma y el proceso emprendido, incluidos los acuerdos de transición aplicados para lograr esta reforma, que constituía un reto desde el punto de vista político.

2. En 1991 el mercado australiano de productos lácteos estaba muy regulado tanto por el gobierno federal como por los estados. Las intervenciones incluían:

- regulación de los precios al productor para la leche fresca;¹
- a todos los estados;
- un fondo común al que se destinaba el producto de la venta de leche fresca y leche industrializada, o límites de producción para la leche fluida;
- procesamiento y distribución regulados de la leche fresca en la mayoría de los estados, incluida la fijación de márgenes en el precio para procesadores, distribuidores, minoristas y vendedores finales;²
- precios minoristas regulados para la leche fresca en todos los estados excepto Australia del Oeste;
- restricción al comercio de leche fresca entre algunos estados;
- un gravamen a toda la producción lechera para subsidiar las exportaciones de productos lácteos, lo que aumentaba los precios nacionales de estos productos;
- una cuota arancelaria que restringía las importaciones de queso;
- garantía del gobierno federal respecto a los retornos de exportación en ciertos productos lácteos a granel; y
- controles de exportación aplicados por un órgano oficial del gobierno federal (IC 1991a, p. XIII).

3. El resultado, como apuntó la Comisión de Industria, fue una “industria [que está] repleta de intervenciones gubernamentales. Esto ocasiona un uso ineficiente de los recursos y mayores precios de la leche fresca y los productos lácteos al consumidor. Como consecuencia, tenemos una reducción del

¹ El término para leche fresca vendida para consumo doméstico fue “leche de mercado” y la leche usada para otros fines se denominó “leche industrializada”.

² El Territorio de la Capital de Australia tenía controles que hacían que el sector de entrega a domicilio estuviera subsidiado de manera cruzada por el sector minorista por una cantidad equivalente a 2.5 centavos por litro.

bienestar general de los ciudadanos australianos”. La Comisión calculó que el costo en eficiencia para la economía del país ascendía a 29 mdda al año.

4. Además, la Comisión calculó que en 1991 las medidas aplicadas en la industria generaron transferencias anuales por 280 mdda de los consumidores a la industria lechera y en un análisis posterior se estimó que esa cifra había aumentado a 500 mdda para 1997, o alrededor de 20 centavos por litro para los consumidores de Nueva Gales del Sur (IC 1997). Los más afectados por esta situación eran los pobres, pues gastaban una mayor proporción de sus ingresos en productos lácteos que los ricos: el 20 por ciento más pobre de la población australiana gastaba 1.9 por ciento de su ingreso en productos lácteos, en comparación con alrededor de 1.2 por ciento en el caso de los más ricos.³

5. Luego de una amplia consulta pública, la Comisión concluyó en su informe final que no quedaba claro cuáles eran los objetivos de estas restricciones a la competencia. Asimismo, observó que uno de los objetivos parecía ser el de asegurar el abasto de leche fresca todo el año, procedente del propio estado a precios estables, y apoyar a la industria lechera. Algunos entrevistados en la consulta de la Comisión también adujeron que era necesario que el gobierno controlara los precios en vista del desequilibrio entre los pequeños productores y los grandes procesadores.

6. La Comisión observó que muchas de las regulaciones estatales databan de una época en que las instalaciones de refrigeración y transporte eran inferiores según los estándares actuales, lo que hacía que el abasto local tuviera mayor trascendencia. También señaló que era mejor abordar los problemas relativos al poder de mercado mediante la ley de competencia general, reconociendo que parte de la regulación en materia de productos lácteos era anterior a la introducción de esta ley en 1974.

7. A principios de los años noventa, todos los gobiernos, excepto el del Territorio de la Capital de Australia, acordaron eliminar sus disposiciones posteriores a la producción primaria —lo que incluía la regulación, el precio y los márgenes— en toda la cadena de procesamiento, distribución y venta minorista, pero mantuvieron el resto de la amplia regulación.

1.1 Estructura de la industria

8. En 1999, la industria lechera era la cuarta industria rural más importante de Australia. Se había desarrollado con base en un modelo estatal, con muy poco comercio entre los estados. La industria de Victoria representaba más de 60 por ciento de la producción, mientras que Nueva Gales del Sur, el segundo mayor productor, representaba menos de 15 por ciento.

9. Cada estado contaba con una autoridad oficial del mercado que controlaba las ventas internas, como hacía el gobierno federal en el caso de las exportaciones. Los estados tenían la responsabilidad de la regulación y el control de la leche desde el establo hasta el consumidor, a fin de asegurar la calidad de la leche y su abastecimiento durante todo el año.

10. La industria, a escala tanto de los productores primarios como de los procesadores, llevaba décadas consolidándose gradualmente en respuesta a los cambios técnicos y del mercado. En 1986, el gobierno federal reformó su apoyo con miras a que el sector de la leche industrializada estuviera más expuesto a la evolución de los mercados internacionales y que cada empresa dependiera en mayor medida del éxito de su propia producción y sus actividades de comercialización. Esto dio origen a un proceso de racionalización en el sector industrializado, en el que las cooperativas más pequeñas se fusionaron para lograr mayores economías de escala tanto en el procesamiento como en la comercialización. Las

³ Cálculos del autor basados en datos de ABS correspondientes a 1998-1999 (ABS 2000).

cooperativas siguen desempeñando un papel importante en la industria lechera australiana, pero son considerablemente menores en número y mayores en tamaño (Dairy Australia sin fecha).

11. Australia y Nueva Zelanda eran productores de muy bajo costo para los estándares internacionales, incluso antes de las reformas (gráfica 1). Sin embargo, las complejas disposiciones en materia de regulación de alguna manera opacaron los incentivos para que los productores primarios y los procesadores buscaran mayores ganancias en eficiencia y los productores desarrollaran nuevos mercados y productos innovadores.

Gráfica 1. Precios internacionales de la leche al productor (dólares australianos por cada 100 kg de leche)

País o región	1995	1996	1997	1998	1999
UE-15 promedio	55.58	48.09	45.20	52.82	45.76
Estados Unidos	39.62	40.08	38.35	53.85	46.65
Canadá	52.24	47.84	51.86	57.76	54.39
Japón	142.36	96.59	96.12	96.28	103.54
Nueva Zelanda	30.75	26.08	25.18	24.15	24.59
Australia	29.35	27.88	27.17	26.43	24.90

Fuente: *Australian Dairy Commission 2000 citado en ACCC 2001.*

12. Australia se fue convirtiendo en un productor más eficiente a medida que el sector se consolidó en menos productores de mayor tamaño.

2. Análisis en el marco de la Política Nacional de Competencia

13. La consulta realizada en 1991 por la Comisión de Industria no culminó con la reforma del comercio mayorista que recomendaba. En consecuencia, tras la suscripción de los acuerdos de la Política Nacional de Competencia, la federación y los gobiernos estatales tenían que someter las diversas leyes que restringían la competencia en la industria lechera a los análisis en el marco de la Política Nacional de Competencia que se iniciaron en 1997 (véase tabla siguiente). Nueva Gales del Sur y Queensland llevaron a cabo análisis públicos, en cuyo proceso recibieron peticiones de diversas partes interesadas e hicieron cálculos del monto de las transferencias de los consumidores a los productores a causa de la regulación estatal. Sin embargo, estos análisis fueron realizados por mesas de trabajo integradas por representantes del gobierno y la industria, en las que, como era de esperarse, los representantes de la industria recomendaban que se mantuvieran las restricciones. En su análisis, bajo la supervisión del Departamento del Tesoro y con el apoyo de un grupo de trabajo de la industria, el Departamento de Agricultura de Australia del Oeste también recomendó mantener los controles regulatorios. Por su parte, de acuerdo con sus lineamientos para el análisis de las restricciones a la competencia (*National Competition Policy: Guidelines for the Review of Legislative Restrictions on Competition*), el gobierno de Victoria contrató a un consultor independiente para esta tarea (Victorian Government 1996).

14. En su evaluación de 1999 sobre el cumplimiento de los estados con los requisitos para el análisis legislativo, el Consejo Nacional de Competencia observó que en la industria también existía la percepción de que, entre todos los estados, Victoria tenía las mayores probabilidades de desregular completamente sus disposiciones sobre la industria lechera cuando finalizara su análisis.⁴ De ocurrir esto, la opinión general

⁴ Los productores lecheros de Victoria y Tasmania fueron los menos beneficiados por las restricciones que aumentaban el precio de la leche para venta como leche fluida, pues sólo destinaban 8 y 9 por ciento, respectivamente, de su producción a ese mercado, mientras que en otros estados la proporción oscilaba entre 31 y 49

era que probablemente tendría ramificaciones en la regulación lechera de otros estados, en particular en la costa este (NCC 1999). Si Victoria desregulaba, sería cada vez más difícil para otras jurisdicciones mantener las restricciones restantes a los precios y el mercado en vista de tres factores: la competitividad de los productores, procesadores y fabricantes de Victoria; la aplicación de la *Ley de reconocimiento mutuo*; y la amenaza del comercio interestatal.

15. El gobierno de Victoria fue uno de los defensores más férreos de la política de competencia, de modo que no era del todo inesperado que fuera más receptivo a la reforma. Como lo había pronosticado el Consejo Nacional de Competencia, una vez que Victoria se comprometió a desregular, y por ende a eliminar los controles a las exportaciones interestatales (de legalidad discutible dada la garantía constitucional australiana para el libre comercio de bienes entre estados), los estados vecinos supieron que sus disposiciones vigentes eran insostenibles (véase ACCC 2001, p. 6 sobre los análisis y el plebiscito del gobierno de Victoria).

Tabla 10. Análisis legislativos relacionados con la industria lechera

Estado	Actividad relativa al análisis legislativo
Nueva Gales del Sur	Análisis público en noviembre de 1997 a cargo de una mesa de trabajo con representantes del gobierno y la industria. El presidente de la mesa (del Departamento de Agricultura de Nueva Gales del Sur) y los representantes de la industria recomendaron mantener las restricciones y sujetarlas a un nuevo análisis en 2003. Otros representantes del gobierno recomendaron eliminar las restricciones en un plazo de tres a cinco años en caso de no haber una reforma nacional.
Victoria	Análisis público en 1999 a cargo de un consultor independiente. Se recomendó la eliminación de todas las restricciones salvo aquellas que salvaguardaran la salud pública. También se recomendaba que un tercero inspeccionara la sanidad de los productos lácteos, lo que se sujetaría a la aceptación de los países importadores.
Queensland	Análisis en 1998 a cargo de una mesa de trabajo con representantes del gobierno y la industria. Se recomendó mantener la regulación de precios al productor por cinco años hasta diciembre de 2003, aunque sujeto a un nuevo análisis antes del 1 de enero de 2001; y ampliar las disposiciones sobre cuotas del sur hacia el centro y el norte del estado durante cinco años.
Australia del Oeste	Análisis en 1998 a cargo de funcionarios, con el apoyo de un grupo de trabajo integrado por representantes de la industria. Se recomendó revocar la ley cuando Victoria pusiera en marcha la desregulación.
Australia del Sur	Análisis público en 1999 a cargo de funcionarios de gobierno sobre las restricciones a la fijación de precios. Se recomendó eliminarlas. Las medidas sobre la sanidad de los alimentos siguen siendo analizadas por funcionarios.
Tasmania	Análisis público en 1999 a cargo de una mesa de trabajo con representantes del gobierno y la industria. Se recomendó la desregulación en un plazo de cinco años, sujeta al resultado del análisis de la legislación sobre la industria lechera de Victoria, así como de las reformas nacionales.
Territorio de la Capital de Australia	Análisis en 1998 a cargo de funcionarios de gobierno. Se recomendó separar las funciones reguladora y comercial de la autoridad en la materia; mantener los controles de los precios minoristas hasta mediados de 2000; reformar las disposiciones sobre venta a domicilio; y

por ciento de la producción lechera. Además, un mayor volumen de leche de Victoria y Tasmania se usaba en productos para exportación, alrededor de 66 y 59 por ciento, respectivamente, en comparación con 20 por ciento en el caso de otros estados. En consecuencia, no fue una sorpresa que los productores lecheros de Victoria apoyaran una desregulación “ordenada” (United Dairy Farmers of Victoria, 1998).

Fuente: NCC 2001, p. 13.7.

2.1 Paquete de ajustes

16. A principios de 1999, a medida que fue quedando clara la inevitabilidad de la desregulación, el Consejo Australiano de la Industria Lechera (ADIC, por sus siglas en inglés), el principal órgano normativo de la industria, presentó al gobierno federal un plan con un enfoque nacional y ordenado para desregular el sector de la leche fluida, al tiempo que se daba por terminado el apoyo a los precios de la leche industrializada. La industria buscó apoyo durante este periodo de ajuste para asegurarse de que las incertidumbres y las pérdidas de ingresos a corto plazo no desestabilizaran a la industria y perjudicaran su potencial de crecimiento a más largo plazo (DAFF). El gobierno federal estaba muy consciente de las repercusiones de la desregulación de la industria lechera para los productores primarios y las comunidades locales dedicadas a esta actividad; también sabía que, una vez eliminadas las regulaciones sobre la leche industrializada en los mercados estatales, un número considerable de productores sufriría pérdidas de ingresos considerables y abruptas, y si no recibían apoyo, muchos tendrían dificultades para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado.

17. El 28 de septiembre de 1999, el gobierno federal anunció que pondría en marcha el Programa de Ajuste Estructural de la Industria Lechera (DSAP, por sus siglas en inglés). El 1 de julio de 2000, puso a disposición de la industria un paquete de ajuste por un valor de mil 780 mdda para apoyarla, al igual que a las comunidades productoras, en la transición a un ambiente desregulado. Además, en mayo de 2001, se anunció un paquete de apoyo suplementario de 159 mdda, con lo que el monto total del apoyo gubernamental para la reestructuración de la industria lechera ascendió a mil 940 mdda. Se trata de la mayor suma jamás destinada por el gobierno federal a un ajuste rural (DAFF sin fecha).

18. La propuesta de la industria para recibir apoyo durante la transición se basó en cinco años del valor estimado al que ascenderían las regulaciones en 1998-1999, con cálculos de los efectos iniciales de la desregulación en el ingreso que iban de aproximadamente 10 por ciento en el sector de exportaciones a más de 25 por ciento para los productores dedicados a la venta de leche fluida (Harris 2005). Los subsidios del DSAP eran montos fijos basados en la cantidad de leche fluida (pagada a 46 centavos por litro) que se produjera en 1998-1999. Los efectos iniciales de la desregulación mostraron que la industria había subestimado en su propuesta el componente regulado del sobreprecio de la leche fluida y, a la larga, los subsidios equivalieron a la pérdida de 2 a 3 años del ingreso obtenido gracias a las regulaciones. Los recursos otorgados por el DSAP fueron considerablemente mayores en los estados donde las ventas de leche fluida representaban un alto porcentaje del producto total de la leche. El pago promedio por granja fue de 196 mil y 143 mil dólares australianos en Nueva Gales del Sur y Queensland, respectivamente, mientras que en Victoria fue de 97 mil dólares australianos.

19. El gobierno federal financió el paquete de apoyos con un gravamen de ajuste (minorista) sobre la leche de 11 centavos por litro en las ventas al detalle de leche fluida, establecido el 8 de julio de 2000 y que se espera que siga vigente hasta 2010.

20. Con este gravamen se financian los pagos trimestrales por concepto del Programa de Ajuste Estructural de la Industria Lechera (durante ocho años) a los productores lecheros australianos, con objeto de ayudarlos a hacer los ajustes necesarios para un ambiente desregulado con mínimas afectaciones sociales y económicas. Los productores pueden usar los recursos para salir de la industria lechera o reinvertirlos en el mejoramiento de la productividad de sus operaciones. Desde el principio, la industria y el gobierno acordaron que lo más apropiado era que el consumidor pagara el gravamen dado que era éste

quien tenía las mayores probabilidades de salir considerablemente beneficiado gracias a los menores costos de la leche fluida y la mayor variedad de opciones.⁵

21. Como observó Harris (2005), la medida del gravamen equivalía a una eliminación en dos fases de los mecanismos de apoyo para el precio de la leche. La tasa del gravamen se fijó de manera que se lograra una reducción significativa en los precios minoristas de la leche una vez que ocurriera la desregulación. Esto se basó en estimaciones de la industria sobre la magnitud de la disminución de los precios al productor y el efecto de equiparación de los precios de la leche de marca genérica en los supermercados. Cuando finalmente el gravamen se elimine en 2010, los consumidores deberán observar una segunda disminución de precios.

2.2 *Problemas de competencia persistentes*

22. Como señalamos antes, algunos participantes de la industria señalaron que el control gubernamental de los precios era necesario debido al poder de mercado de los grandes procesadores y las grandes cadenas de supermercados. Aunque los procesadores efectivamente detentaban poder de mercado, podían mostrarse reacios a ejercerlo en vista de los fuertes incentivos que tenían los productores para fomentar la inversión continua a fin de asegurarles el abasto. Por otro lado, en muchos casos los procesadores eran cooperativas, de modo que explotar su poder de mercado comprando leche a precios bajos no habría sido más que explotar a sus propietarios.

23. Sin embargo, una de las finalidades de los análisis legislativos en el marco de la Política Nacional de Competencia consistía en eliminar la regulación duplicada o innecesaria, y desde 1995 la Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor (ACCC, por sus siglas en inglés) tuvo la facultad, en virtud de la ley general de competencia —la *Ley de prácticas comerciales* de 1974—, de otorgar permisos para la negociación colectiva, lo que hizo por grupos de productores lecheros en 2002. Posteriormente, en 2003, el gobierno federal financió una serie de talleres para ayudar a los productores a entender las reglas y los procesos aplicables a la formación de grupos y los posibles beneficios de la negociación colectiva como un instrumento para el manejo de riesgos. Un equipo de representantes nacionales y estatales de la industria lechera, un representante de la ACCC y un consultor especializado en la fijación de precios y la comercialización de lácteos impartieron los talleres, de dos horas de duración, usando datos locales y regionales específicos en las trece localidades regionales de Australia.

24. El segundo problema en lo que respecta a la competencia fue el gran poder de mercado de las cadenas de supermercados australianas, que constituyen uno de los principales canales de distribución de la leche.⁶ Las dos principales cadenas de supermercados, Woolworths y Coles, representan en torno de 30 y 25 por ciento del total de venta de abarrotes empacados, respectivamente, y en conjunto entre 40 y 50 por ciento de las categorías de productos perecederos (ACCC 2008b). El porcentaje de ventas de leche de todos los supermercados (incluidas las cadenas más pequeñas) aumentó de 49 por ciento en 1999-2000 a 55 por ciento en 2007-2008, con un vigoroso crecimiento de las ventas de marcas propias de 25 a 56 por ciento de las ventas totales (Dairy Australia 2008).

⁵ Aunque el gravamen se aplica sobre las ventas al detalle, la incidencia final depende de la elasticidad de la oferta y la demanda. Parecería razonable suponer que la demanda de leche fluida es muy poco elástica en cuanto a su precio para los ingresos típicos en Australia (estimaciones recientes indican una elasticidad precio de -0.17 para la leche fluida entera y descremada en el Reino Unido (Lechene 2000)) y enfrenta una competencia limitada de las importaciones (y, por ende, una oferta relativamente poco elástica), de modo que la incidencia final del gravamen ha recaído en gran medida en los consumidores.

⁶ De acuerdo con el análisis de la Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor, el sector de supermercados de Australia estaba mucho más concentrado que en el Reino Unido, Irlanda y Canadá, pero menos que en Nueva Zelanda y Austria (ACCC 2008b).

2.3 Otras regulaciones

25. La eliminación de las restricciones a la competencia no invalidaba la necesidad de contar tanto con medidas para asegurar el control sanitario de la leche como con otras regulaciones relativas a la producción de lácteos, en particular en lo que respecta al medio ambiente. Las reformas de la Política Nacional de Competencia estaban muy centradas en eliminar la regulación innecesaria que afectaba la competencia, pero prestaban menos atención a minimizar los impuestos innecesarios destinados a alcanzar otros objetivos de políticas. Con motivo de la consulta *Cargas regulatorias para las empresas: sectores de industrialización y distribución* realizada por la Comisión de Productividad, en marzo de 2008 la industria lechera presentó una petición en la que sostuvo que esos impuestos aumentaron posteriormente (Australian Dairy Products Federation *et al.* 2008), lo cual podría esperarse que afectara la posición competitiva de la industria.

3. Resultados para el consumidor y la industria

26. Como observa Dairy Australia —órgano privado que ofrece servicios industriales, y de investigación y desarrollo a la industria lechera australiana—, ahora los productores lecheros nacionales operan en un entorno empresarial completamente desregulado en el que los precios internacionales constituyen el principal factor para determinar el precio que recibe el productor por su leche (Dairy Australia sin fecha). No obstante, la transición de entorno donde las condiciones estaban muy reguladas a un mercado desregulado planteaba tres preocupaciones principales:

- habría una gran reducción en el abasto
- se pondría en riesgo la estabilidad del abasto durante todo el año
- la reducción de precios al productor sería captada por los procesadores o minoristas

27. En esencia, la reforma se llevó a cabo de la noche a la mañana, no fue una desregulación paulatina. No obstante, el impacto para los productores se redujo mediante los subsidios para el ajuste, mientras que los beneficios para los consumidores fueron escalonados, pues al principio fueron éstos quienes sufragaron los costos del gravamen por concepto de ajuste. De cualquier modo, como se muestra en la figura 6, incluso con el gravamen de 11 centavos por litro el consumidor recibía una leche más barata, en particular si compraba la leche de marca genérica ofrecida por las grandes cadenas de supermercados. Además, el porcentaje de ventas correspondiente a las marcas genéricas aumentó luego de las reformas, lo que benefició aún más al consumidor.

28. La reforma no generó un cambio sustancial en la producción general y, de hecho, no hubo un cambio más allá del que ocurre típicamente año con año como consecuencia de las pautas meteorológicas. Harris observó que el ajuste más radical a escala de los productores ocurrió en los primeros dos años tras la desregulación, cuando algunos de los productores más viejos se retiraron, algunos optaron por dedicarse a otros productos agropecuarios y otros más optaron por buscar empleo fuera de la agricultura. También observó que los productores que permanecieron en la industria invirtieron los recursos que recibieron por concepto del ajuste en optimizar la eficiencia de sus granjas, sobre todo en mejorar la pastura y otras medidas para aumentar el rendimiento, en vez de ampliar el tamaño de los hatos o la extensión de tierras dedicadas al ganado lechero (Harris 2006).

29. Había dos motivos de preocupación en lo que respecta a la estabilidad del abasto. Ante todo, estaba asegurar un abasto constante de leche fluida fresca a los consumidores. Por otro lado, se tenía la preocupación de asegurar un abasto suficiente todo el año para los industrializadores que usan la leche como materia prima. Aunque en el primer año posterior a la desregulación se produjo una reducción

importante en el número de granjas en algunos estados (de 20 por ciento en Nueva Gales del Sur y 15 por ciento en Queensland), esto no afectó el abasto de leche fluida, que se mantuvo en un nivel bastante superior al volumen necesario para este segmento del mercado (Harris 2006).

30. Antes de la desregulación, había preocupaciones políticas en el sentido de que los beneficios de los menores precios al productor no llegaran al consumidor. Para abordar este asunto, el gobierno federal asignó a la Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor (a la que incumben la competencia, la protección al consumidor y la fijación de precios) una función supervisora para verificar que las reducciones esperadas en los precios al productor no se utilizaran para aumentar los márgenes de ganancia para el procesador y el minorista. En su informe, la Comisión concluyó que los consumidores estaban mejor a grandes rasgos y que la disminución de los precios al productor no fue captada por los procesadores o minoristas. De hecho, aumentó la competencia en los mercados minoristas de leche de las principales cadenas minoristas, que hacían un descuento en la leche de marca genérica para aumentar la afluencia en sus tiendas (Fels 2000).

Gráfica 2. Precios de la leche al consumidor antes y después de la desregulación

Año finalizado el 30 de junio	Leche entera regular				Leche reducida en grasa			
	Ventas de marcas registradas		Ventas de marcas genéricas		Ventas de marcas registradas		Ventas de marcas genéricas	
	A\$/litro	% de cambio	A\$/litro	% de cambio	A\$/litro	% de cambio	A\$/litro	% de cambio
1998-1999 ²	1.26	2.4	1.22	1.7	1.39	3.5	1.34	12.6
1999-2000	1.33	5.6	1.26	3.3	1.47	6.1	1.37	2.2
2000-2001³	1.27	-4.5	1.06	-15.9	1.49	1.4	1.20	-12.4
2001-2002	1.36	7.1	1.08	1.9	1.56	4.7	1.23	2.5
2002-2003	1.40	2.9	1.11	2.8	1.62	3.8	1.27	3.3
2003-2004	1.42	1.4	1.11	0.0	1.64	1.2	1.27	0.0
Estudio de la ACCC⁴ sobre los cambios trimestrales en precios durante 2000⁵								
Trimestre de marzo	1.34	--	1.25	--	1.66	--	1.30	--
Trimestre de junio	1.36	1.5	1.27	1.6	1.68	1.2	1.31	0.8
Trimestre de septiembre	1.30	-4.4	1.15	-9.4	1.65	-1.8	1.21	-7.6
Trimestre de diciembre	1.19	-8.5	1.08	-6.1	1.63	-1.2	1.18	-2.5

Precio promedio nacional en las ventas de leche en supermercados.

Fuente: DA, 2004; ACCC, 2001.

¹ Dólares australianos.

² Antes de 1999-2000 los precios de la leche reducida en grasa se basaban en las ventas de leche modificada.

³ Desregulación el 1 de julio.

⁴ Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor.

⁵ Series de datos de la ACCC para envases de dos litros.

Fuente: Harris 2005.

31. Los precios aumentaron luego de 2000, pero en mucho menor grado en el caso de la leche de marca genérica vendida por los supermercados, que estaban expandiendo su participación en el mercado. En buena medida, estos aumentos en los precios reflejaban el impacto de la sequía en el abasto y la equiparación con los mayores precios para exportación (sobre todo a causa de la mayor demanda de las economías en desarrollo) como consecuencia de que los precios nacionales guardaran una relación más estrecha con los precios del mercado internacional. Sin embargo, se esperaba que los precios de la leche

disminuyeran 11 centavos por litro a partir de febrero de 2009 tras la supresión del gravamen para financiar el paquete de ajustes, además de que las reducciones en los precios internacionales también deben llegar al mercado interno.

32. La Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor también informó que las diferencias de precios entre los estados disminuyeron luego de la desregulación. Unos meses después de la desregulación, una importante cadena minorista anunció que aplicaría precios estándares en todo el país para su marca genérica y pronto las otras cadenas principales hicieron lo propio (ACCC 2001, p. xvi). Como observó la Comisión, antes de este anuncio ya había mercados estatales separados y diferencias de precios considerables.

33. En fecha más reciente, mientras que el precio de la leche de marca registrada parece tener un vínculo más estrecho con los precios al productor, la competencia entre los supermercados ha mantenido más estables los precios de la leche de marca genérica (cuadro 2).

Cuadro 2. Precios de la leche entera fresca en los supermercados nacionales (centavos/litro)

	Marca registrada	Marca del supermercado
Junio de 2008	1.83	1.19
Enero de 2008	1.70	1.19
Junio de 2007	1.53	1.16
Enero de 2007	1.52	1.15
Junio de 2006	1.45	1.15
Enero de 2006	1.52	1.13

Fuente: DAFF (sin fecha), con base en envases de dos litros.

34. Los precios al productor disminuyeron en todos los estados después de la desregulación (figura 3), pero mucho menos que en los estados con el menor costo de producción y, como resultado, hubo una convergencia de precios. Sin embargo, los precios se mantuvieron más altos en Queensland, lo que refleja los mayores costos de producción, así como los costos y los tiempos de transporte, relacionados con el traslado de la leche fresca desde los estados del sur, que tienen menores costos.

Gráfica 3. Precios de la leche al productor por estado, todo tipo de leche

Estado	Precios al productor		Cambio calculado después de la desregulación (%)
	1999-2000 (p) (c/l)	2000-2001 (s) (c/l)	
Nueva Gales del Sur	36.0	25.4	-29
Victoria	26.0	25.1	-3
Queensland	39.3	30.0	-24
Australia del Sur	28.0	24.2	-14
Australia del Oeste	36.0	25.0	-30
Tasmania	25.9	24.0	-7
Australia (a)	28.8	25.4	-12

Nota: (p) Proyecciones basadas en información provista por los productores y las principales compañías lecheras en noviembre de 2000. (a) Los precios estimados no están ajustados a los gravámenes estatales y federales, incluidos los ajustes relacionados con el Esquema de Apoyo para el Mercado Interno, que finalizó el 30 de junio de 2000.

Fuente: ABARE y ACCC (citado en ACCC 2001).

3.1 Ajuste de la industria

35. La industria lechera se ha venido consolidando por décadas, en consonancia con el cambio tecnológico y la evolución del mercado. El número de granjas lecheras en Australia se contrajo 30 por ciento entre 1980 y 1990, y 16 por ciento más hasta el año 2000. Desde las reformas de 2000, se ha acelerado la tasa de consolidación y el número de granjas se redujo 38 por ciento más para 2007 (Dairy Australia, *Cows and Farms*). El sector lechero australiano sigue siendo operado por ganaderos propietarios, con 18 por ciento de las granjas operadas por aparceros (que básicamente pagan un alquiler) y sólo dos por ciento por empresas.

36. El número de vacas por granja australiana se ha incrementado en las últimas tres décadas: de un promedio de 85 vacas por granja en 1979-1980 a más de 200 en 2007-2008. No hay datos confiables fácilmente disponibles sobre la distribución del tamaño de los hatos en Australia, pero según observaciones el mayor tamaño de los hatos es consecuencia de la salida de la industria de los productores más pequeños y menos eficientes, a medida que productores más eficientes trabajan sus tierras de manera más intensiva y en algunos casos compran más tierras. Aparentemente, este proceso se ha acelerado desde la desregulación.

37. Sin embargo, el tamaño promedio del hato y el ritmo del cambio han sido menores en Nueva Zelanda, otro productor de bajo costo donde la producción de leche se basa en gran medida en ganado que pastan libremente. En 1979-1980, el hato lechero promedio en Nueva Zelanda era de 124 vacas, número que ha aumentado a 351 en 2007-2008 (LIC y Dairy NZ 2008). Esto se explica en parte por el crecimiento de granjas muy grandes con más de mil vacas, que ahora representan alrededor de 10 por ciento de los hatos del país. Estas granjas, que representan grandes inversiones en este sector, se han establecido en zonas nuevas para la industria lechera ubicadas en tierras antes destinadas a un mayor ganado vacuno de engorda y ovino en la Isla del Sur.

38. En Estados Unidos, el crecimiento de hatos muy grandes ha sido aún más radical, ya que los hatos de más de mil vacas que en 1992 representaban aproximadamente 10 por ciento del total del hato lechero llegaron a más de 35 por ciento en 2006. En general, estos hatos grandes se encuentran estabulados y consumen alimento seco, con frecuencia comprado, y no pastan libremente (McDonald *et al.* 2007). De acuerdo con datos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, estos hatos más numerosos son considerablemente más rentables y, de hecho, con base en los sistemas de producción, los costos y los precios al productor en ese país, en promedio sólo las granjas con más de 500 vacas pueden cubrir todos sus costos. No obstante, estos sistemas de ganadería intensiva plantean desafíos ambientales, pues deben aplicar un cuidadoso manejo del estiércol.

39. El número total de cabezas de ganado se ha mantenido relativamente estable en términos generales (con variaciones derivadas sobre todo de la sequía), pero ha cambiado la distribución geográfica de la industria lechera y el tamaño promedio de las granjas. Victoria sigue dominando la industria: en 2007-2008 representó 68 por ciento de las granjas y 65 por ciento de los hatos, en comparación con 60 y 63 por ciento, respectivamente, en el periodo 1999-2000. La proporción de granjas de Queensland se ha reducido de 12 por ciento en 1999-2000 a ocho por ciento (y de nueve a seis por ciento de los hatos). No obstante, el mayor aumento en el tamaño promedio de los hatos se ha registrado en Australia del Sur y Australia del Oeste, donde casi se duplicó en el periodo para llegar a aproximadamente 300 cabezas de ganado por granja, mientras que en Victoria sólo aumentó 15 por ciento y se mantuvo en alrededor de 200 cabezas. Las granjas más grandes han ganado importancia: ocho por ciento de las granjas con hatos de más 500 cabezas de ganado representan 25 por ciento de la producción lechera total (Dairy Australia 2008).

40. Australia sigue siendo un importante exportador de productos lácteos, pero ahora depende muy poco del apoyo gubernamental. Alrededor de 45 por ciento de la leche australiana se destina a la exportación —sobre todo en forma de productos manufacturados— a precios del mercado internacional

por un valor de 2 mil 900 mdda en 2007-2008. Hoy los productos lácteos australianos representan en torno de 11 por ciento del comercio mundial (Dairy Australia 2008).

4. Enseñanzas obtenidas con la reforma del sector de productos lácteos

41. En definitiva, parece que las presiones comerciales contribuyeron en buena medida a abatir la regulación contraria a la competencia que caracterizó a la industria lechera australiana. Es decir, los productores de Victoria, que tenían menores costos, no estaban interesados en pugnar por que se conservaran las restricciones estatales y una vez que se desreguló el mercado de ese estado, el modelo existente se volvió insostenible.

42. Los requisitos de la política nacional de competencia fungieron como un catalizador para la reforma, pero no fueron decisivos para su consecución en virtud de los fuertes intereses comerciales presentes en la desregulación de este sector.

43. Fue crucial asegurar un proceso sólido de análisis legislativos, con grupos de revisión independientes y un compromiso de igual a igual con los sectores clave.

44. El paquete de transición facilitó el ajuste para los productores y sus comunidades locales. A corto plazo, ofreció algunos de beneficios de la desregulación a los consumidores, aunque retrasó los beneficios plenos alrededor de una década.

45. Harris ha observado que el cambio repentino de política hizo que todo el impacto fuera transparente (2006) y fortaleció el incentivo para que los productores tomaran decisiones sobre su futuro. Asimismo, señaló que el paquete ayudó a acelerar las mejoras en el desempeño por granja que normalmente se derivan de las reformas de políticas. La experiencia indica que el apoyo para la transición funciona mejor si adopta la forma de un subsidio transparente, excepcional e incondicional que permita a los productores tomar decisiones acordes con sus circunstancias. Además, podría decirse que el paquete de transición aseguró la permanencia en la industria de los productores viables a más largo plazo, con lo que se redujeron los costos de transición para la ciudadanía en su conjunto, así como los costos políticos de la reforma.

BIBLIOGRAFÍA

- ABS (Australian Bureau of Statistics) 2000, *1998-99 Household Expenditure Survey, Australia: Detailed Expenditure Items - companion data Cat No. 6535.0*, Canberra
<http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/DetailsPage/6535.01998-99?OpenDocument>
(accessed 23 February 2009)
- ABS 2007, *6310.0 Employee earnings, benefits and trade union membership*, August 2007, Australian Bureau of Statistics, Canberra
- ABS 2008, *5204.0 - Australian System of National Accounts, 2007-08*, Australian Bureau of Statistics, Canberra <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/DetailsPage/5204.02007-08?OpenDocument> (accessed 6 March 2009)
- ABS 6321.0.55.001 (Various years), *Industrial Disputes, Australia*, Canberra
- ACCC (Australian Competition and Consumer Commission) 2001, *Impact of farmgate deregulation on the Australian milk industry: study of prices, costs and profits*, Canberra
- ACCC (Australian Competition and Consumer Commission) 2003, *Submission to the Productivity Commission Review of the Gas Access Regime*, ACCC, Canberra
http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0010/52120/sub048.pdf (accessed 27 February 2009)
- ACCC (Australian Competition and Consumer Commission) 2008a, *Container stevedoring Monitoring report no. 10*, Canberra, October
[http://www.accc.gov.au/content/item.phtml?itemId=847651&nodeId=82d50f02267bb57222657078196bd8b&fn=2008%20ACCC%20stevedoring%20monitoring%20report%20no%2010%20\(public\).pdf](http://www.accc.gov.au/content/item.phtml?itemId=847651&nodeId=82d50f02267bb57222657078196bd8b&fn=2008%20ACCC%20stevedoring%20monitoring%20report%20no%2010%20(public).pdf)
- ACCC (Australian Competition and Consumer Commission) 2008b, *Report of the ACCC inquiry into the competitiveness of retail prices for standard groceries*, Canberra
- Australian Dairy Products Federation, Australian Dairy Farmers Ltd and Dairy Australia 2008, *Australian Dairy Industry submission to the Productivity Commission second annual review of Regulatory Burdens on Business - manufacturing and distributive trades*, Melbourne
<http://www.dairyaustralia.com.au/~media/Documents/Our%20Dairy%20Industry/Submissions/Submission%20to%20Productivity%20Commission.ashx> (accessed 10 February 2009)
- Australian Treasury 1998, "1997-98 In Review: A Resilient Australian Economy", *Economic Roundup*, Spring 1998, pp.21-36.
- Banks, G. (Chair), R. Halstead, R. Humphry, and A MacRae 2006, *Rethinking Regulation*, Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business, Canberra
- Banks G. 2007, *Public inquiries in policy formulation: Australia's Productivity Commission*, Productivity Commission, Canberra <http://www.pc.gov.au/speeches/cs20070903>

- Banks, G. 2008, *Structural Reform Australian-Style: Lessons for Others?* Productivity Commission, Canberra http://www.pc.gov.au/data/assets/pdf_file/0004/7663/cs20050601.pdf (accessed 30 January 2008)
- Bean, C. 2000, "The Australian Economic 'Miracle': A View from the North" in *The Australian Economy in the 1990s: Reserve Bank of Australia 2000 Conference 2000* (eds. David Gruen and Sona Shrestha) Reserve Bank of Australia, Sydney <http://www.rba.gov.au/PublicationsAndResearch/Conferences/2000/Bean.pdf> (accessed 18 February 2009)
- Beattie, P. 2005, "Choice Comes To Queensland Electricity Consumers", Media Release, Queensland Government, Brisbane <http://statements.cabinet.qld.gov.au/MMS/StatementDisplaySingle.aspx?id=42823> (accessed 10 February 2009)
- Bell C. et.al. 1996, *Time For Business* (report of the Small Business Deregulation Taskforce), Canberra.
- Berg, C. 2008, *The growth of Australia's regulatory state*, Institute of Public Affairs, Melbourne http://www.ipa.org.au/library/publication/1207807254_document_berg_regulation.pdf (accessed 24 February 2009)
- Carr, B 2004, Second Reading Debate 17 February 2004, *National Competition Policy Amendments (Commonwealth Financial Penalties) Bill 2004*, Hansard, New South Wales Parliament <http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/PARLMENT/hansArt.nsf/V3Key/LA20040217034> (accessed 22 March 2009)
- CIE (Centre for International Economics) 1999, *Guidelines for NCP Legislation Reviews*, National Competition Council, Melbourne <http://www.ncc.gov.au/pdf/LEGu-001.pdf> (accessed 30 January 2009)
- COAG 1994, *Council of Australian Governments' Communiqué, 19 August 1994*, Canberra http://www.coag.gov.au/coag_meeting_outcomes/1994-08-19/index.cfm#nccp (accessed 18 February 2009)
- COAG 1995, *Agreement to implement the national competition policy and related reforms*, Council of Australian Governments, Canberra, April
- COAG 2000, *Council of Australian Governments' Communiqué, 3 November 2000*, Canberra <http://www.ncc.gov.au/pdf/OINcpReCo-001.pdf> (accessed 1 April 2009)
- COAG (Council of Australian Governments) 2006, *National Competition Policy Review – COAG Decisions*, Canberra. http://www.coag.gov.au/coag_meeting_outcomes/2006-02-10/docs/attachment_b_ncp_review.rtf (accessed 12 January 2008)
- COAG 2008, *Council of Australian Governments meeting 29 November 2008 Communiqué*, Canberra. http://www.coag.gov.au/coag_meeting_outcomes/2008-11-29/docs/communiqué_20081129.pdf (accessed 12 January 2008)
- COAG Reform Council (CRC) 2008, *Report to the Council of Australian Governments*, COAG, March http://www.coag.gov.au/coag_meeting_outcomes/2008-03-26/docs/CRC_report_to_COAG_2008.pdf (accessed 9 November 2008)

- Commonwealth of Australia 1996, *Statement 1 – Summary of the 1996-97 Budget*, Canberra <http://www.budget.gov.au/1996-97/State1/bst01.pdf> (accessed 12 February 2009)
- Commonwealth of Australia 2005, *Commonwealth-State Financial Relations: 2004-05 Budget Paper No. 3*, Canberra http://www.budget.gov.au/2004-05/bp3/download/BP3_CSFR.pdf (accessed 8 March 2009)
- Commonwealth of Australia 2006, *Federal Financial Relations 2006-07: 2006-07 Budget Paper No. 3*, Canberra <http://www.budget.gov.au/2006-07/bp3/download/bp3.pdf> (accessed 7 February 2009)
- Coombs, Greg and Chris Roberts 2007, “Trends in infrastructure”, *Economic Roundup*, September 2007, The Treasury Canberra, pp. 1-16
http://www.treasury.gov.au/documents/1221/PDF/01_public_infra.pdf (accessed 8 March 2009)
- Costello, the Hon. P (Treasurer), 2005, 'National Competition Payments to States and Territories for 2005', Media release, 15 December <http://www.ncc.gov.au/pdf/AST7PRTTr-001.pdf> (accessed 9 November 2008)
- Cutbush, G. & Martin, G. 2000, *Professional regulation: its impact on rural Australia*, Rural Industries Research and Development Corporation, Barton <http://www.rirdc.gov.au/reports/GLC/00-159.pdf> (accessed 15 February 2009)
- Dairy Australia undated, *A History of Dairy Industry Regulation in Australia*, <http://www.dairyaustralia.com.au/Our-Dairy-Industry/The-Australian-Dairy-Industry/Deregulation.aspx> (downloaded 8 February 2009)
- Dairy Australia 2008, *Australian Dairy Industry In Focus 2008*, Dairy Australia, Melbourne.
- Deighton-Smith, R. 2001, “National Competition Policy: Key lessons for policy-making from its implementation”, *Australian Journal of Public Administration*, 60 (3), September
- DIISR (Department of Innovation, Industry, Science and Research) undated, *Regulation Reduction Incentive Fund (RRIF)* Canberra <http://www.innovation.gov.au/Programsandservices/RegulationReductionIncentiveFund/Pages/default.aspx> (accessed 9 February 2009)
- DIISR undated, *RRIF (Regulation Reduction Incentive Fund) case studies*, Canberra <http://www.business.gov.au/Business+Entry+Point/Information/About+business.gov.au/RRIF+case+studies.htm> (accessed 9 February 2009)
- DITRDLG (Department of Transport, Regional Development, and Local Government) undated, *Improving the efficiency and effectiveness of local government*, Canberra http://www.infrastructure.gov.au/local/publications/reports/2002_2003/C3.aspx (accessed 23 March 2009)
- DPC (Department of Premier and Cabinet) (Victoria) undated, *The history of the national reform agenda*, Melbourne. [http://www.dpc.vic.gov.au/CA256D800027B102/Lookup/NationalReformAgendaHistory/\\$file/The%20History%20of%20the%20NRA%20For%20Website.pdf](http://www.dpc.vic.gov.au/CA256D800027B102/Lookup/NationalReformAgendaHistory/$file/The%20History%20of%20the%20NRA%20For%20Website.pdf) (accessed 9 February 2009)
- The Economist 2008, *Europe's baleful bailouts* (Charlemagne column), 1 November, p.54

- Electoral Council of Australia undated, *Electoral Systems*, Canberra
http://www.eca.gov.au/systems/australia/by_category/terms_members.htm (accessed 29 March 2009)
- Ergas, H. 2008, *Should the States Be Paid to Do the Right Thing?*, Green Whiskers,
http://www.greenwhiskers.com.au/publishgw/opinion_pieces_comp_policy/Should_the_States_Be_Paid.shtml
- Federal-State Relations Committee of the Parliament of Victoria 1998, *Australian Federalism: the role of the States*, Parliament of Victoria, Melbourne <http://www.parliament.vic.gov.au/fsrc/default.htm>
[see chapter 3, “New Federalism and new inter-governmental bodies”
<http://www.parliament.vic.gov.au/fsrc/report2/body/chapter3.htm#ch3sub2c>] (accessed 8 February 2009)
- Fels, Allan (ACCC Chairman) 2000, *Trade Practices Act and the Food Sector*, presentation to the OUTLOOK 2000 ABARE OUTLOOK CONFERENCE, 2 March, ACCC, Canberra
- Gittins, R. 2008, “Federal-state liaisons: the new front line of reform”, Sydney Morning Herald, March 29,
<http://business.smh.com.au/business/federalstate-liaisons-the-new-front-line-of-reform-20080328-227d.html?page=-1> (accessed 17 February 2008)
- Gruen, D. and Stevens, G. 2000, ‘Australian Macroeconomic Performance and Policies in the 1990s’, in D. Gruen and S. Shrestha (eds), *The Australian Economy in the 1990s*, Reserve Bank of Australia, Sydney, pp. 37–72
<http://www.rba.gov.au/PublicationsAndResearch/Conferences/2000/GruenStevens.pdf>
- Harris D. 2005, *Industry Adjustment to Policy Reform A case study of the Australian dairy industry*, Rural Industries Research and Development Corporation, Canberra
- Harris D. 2006, *Australian dairy market deregulation: Coping with policy change*, Paper prepared for the 25th Western Canadian Dairy Seminar 6-9 March 2006 Capri Centre, Red Deer, Alberta, Canada
- Haugh, D. Roselyne Jamin and Bruno Rocha 2008, *Maximising Mexico’s gains from integration in world economy*, OECD Economics Department Working Paper, OECD, Paris
[http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00007A46/\\$FILE/JT03257651.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00007A46/$FILE/JT03257651.PDF) (accessed 30 January 2009)
- Hawkins, J 2006, *The Concept of Competitiveness*, Treasury Working Paper 2006 — 02, The Treasury, Canberra, April http://www.treasury.gov.au/documents/1097/PDF/Treasury_Working_Paper_2006-02_Competitiveness.pdf (accessed 14 February 2009)
- Heyward, B. 2004, *National policy implementation in Queensland: the politics of National Competition Policy in Queensland in the 1990s*, unpublished Ph.D theses submitted to James Cook University, Townsville
- Hilmer, F (Chair), Mark Rayner and Geoffrey Taperell 1993 [in text as Hilmer 1993], *Report of Independent Committee of Inquiry into a National Competition Policy for Australia*, Australian Government Publishing Service, Canberra
<http://www.ncc.gov.au/publication.asp?publicationID=219&activityID=39> (accessed 9 November 2008)

- Hilmer, F., M. Angwin, J. Layt, G. Dudley, P. Barratt and P. McLaughlin 1993, *Working Relations: A Fresh Start for Australian Enterprises*, The Business Library, Melbourne.
- Howard, J. 1997, *More time for Business: A statement by the Prime Minister*, AGPS, Canberra
<http://www.innovation.gov.au/Section/SmallBusiness/Documents/mt4bcontents.pdf> (accessed 17 February 2009)
- IAC (Industry Assistance Commission) 1989, *Annual Report 1988-89*, AGPS, Canberra
- IC (Industry Commission) 1990, *Annual Report 1989-90*, AGPS, Melbourne
<http://www.pc.gov.au/ic/research/annualreport/annualreport8990> (accessed 15 February 2009)
- IC 1991a, *Australian Dairy Industry*, AGPS, Inquiry report no. 19, Canberra
- IC 1991b, *Annual Report 1990-91*, AGPS, Canberra
<http://www.pc.gov.au/ic/research/annualreport/annualreport9091> (accessed 15 February 2009)
- IC 1995, *The Growth and Revenue Implications of Hilmer and Related Reforms, A report by the Industry Commission to the Council of Australian Governments*, AGPS, Canberra
- IC 1997, *Industry Commission Submission to the NSW Dairy Industry Review*, AGPS, Canberra
http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0015/9051/nswdairy.pdf (accessed 8 February 2009)
- IPART (Independent Pricing and Regulatory Tribunal) 2006, *Investigation into the burden of regulation in NSW and improving regulatory efficiency*, Sydney
- Iwan, L undated, *Mexican politics – what business people should know*, Business South of the Border website <http://businesssob.blogspot.com/2007/03/mexican-politics-what-business-people.html> (accessed 22 March 2009)
- Johnson, A 2000, "Taxi industry deregulation: should there be compensation", *Agenda*, Vol.2, No. 2, pp. 171-183. <http://epress.anu.edu.au/agenda/007/02/7-2-NA-1.pdf> (accessed 3 March 2009)
- Keating, M. 2004, *Who rules? How government retains control of a privatised economy*, The Federation Press, Sydney
- Kelly P 2000, "The Politics of Economic Change in Australia in the 1980s and 1990s, in *The Australian Economy in the 1990s: Reserve Bank of Australia 2000 Conference* (eds. David Gruen and Sona Shrestha), Reserve Bank of Australia, Sydney
<http://www.rba.gov.au/PublicationsAndResearch/Conferences/2000/Kelly%20address.pdf> (accessed 18 February 2009)
- King, S and Maddock, R. 1996, *Unlocking the infrastructure: the reform of public utilities in Australia*, Allen and Unwin, St Leonards
- Lechene, V., 2000, *Income and Price Elasticities of Demand for Foods Consumed in the Home*, Section 6 of the "Annual Report on Food Expenditure, Consumption and Nutrient Intakes", Report of the National Food Survey Committee, London, The Stationery Office, 2000, pp. 87-110
<https://statistics.defra.gov.uk/esg/publications/nfs/2000/Section6.pdf>
- LIC (Livestock Improvement Corporation) and Dairy NZ 2008, *New Zealand Dairy Statistics 2007/08*, Hamilton

- Lim, G; Dixon, R and Tsiaplias S. 2008, *Phillips Curve and the Equilibrium Rate of Unemployment*, Melbourne Institute Working Paper Series, Working Paper No. 21/08, Melbourne Institute, Melbourne
- MacDonald, J., William D. McBride, and Erik J. O'Donoghue 2007, "Profits and losses lead to fewer small dairy farms and more large operations", Amber Waves, USDA, Washington
<http://www.ers.usda.gov/AmberWaves/September07/Features/DairyFarms.htm> (accessed 9 February 2009)
- MAV (Municipal Association of Victoria) 2005, *Submission to the 2006-06 State Budget*, Melbourne, December
[http://www.mav.asn.au/CA256C320013CB4B/Lookup/State_Budget_0607/\\$file/State%20Budget_fi nal.pdf](http://www.mav.asn.au/CA256C320013CB4B/Lookup/State_Budget_0607/$file/State%20Budget_fi nal.pdf) (accessed 10 February 2009)
- McKinsey & Company 2008, *Future Directions for the Australian Economy, Materials prepared by McKinsey & Company for the 2020 Summit*, 19-20 April
- Messerlin, Patrick 2007, *Economic and Regulatory Reforms in Europe: Past Experience and Future Challenges*, 2007 Richard Snape Memorial Lecture, Productivity Commission, Melbourne
http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0006/83526/messerlin.pdf (accessed 8 March 2009)
- Mexican Government 2008, *Program Simplification of International Trade*, Mexico City (in Spanish)
<http://www.economia.gob.mx/pics/p/p2/181208-BoleFacilitacioncomercial.pdf>
<http://www.economia.gob.mx/pics/p/p2/181208-GRM-DISC-RefArancel.pdf>
http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sala_de_prensa/discursos/documentos (accessed 18 February 2009)
- New South Wales Government 2004, *New South Wales Government Submission to the Productivity Commission Review of National Competition Policy Arrangements*, Sydney
- NCC (National Competition Council) 1996, *Annual Report 1995-96*, Melbourne
<http://www.ncc.gov.au/articles/files/PIAn96-001.pdf>
- NCC 1998, *Annual Report 1996-97*, Melbourne
- NCC 1999, *1999 Assessment of Governments' Progress in Implementing National Competition Policy and Related Reforms*, NCC, Melbourne <http://www.ncc.gov.au/pdf/AST2V1Pb-006.pdf> (accessed 8 February 2008)
- NCC 2001, *2001 Assessment of Governments' Progress in Implementing National Competition Policy and Related Reforms*, NCC, Melbourne
<http://www.ncc.gov.au/publication.asp?publicationID=59§orID=28> (accessed 8 February 2008)
- NCC 2003, *Assessment of governments' progress in implementing National Competition Policy and related reforms, Volume 1*, NCC, Melbourne.
- NCC 2004a, *Submission to the Productivity Commission Review of National Competition Policy Arrangements*, National Competition Council, Melbourne
http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0020/47018/sub071.pdf (accessed 3 February 2009)

- NCC 2004b, *Submission to the Productivity Commission on the discussion draft 'Review of National Competition Policy Reforms'*, National Competition Council, Melbourne
http://www.pc.gov.au/data/assets/pdf_file/0003/47892/subdr151.pdf (accessed 3 February 2009)
- NCC 2005, *Assessment of governments' progress in implementing the National Competition Policy and related reforms: 2005*, National Competition Council, Melbourne
- Nieuwenhuysen, J. 2007, *Victoria and New South Wales: Liquor Law Comparisons, Discussion Paper*, Westfield, http://westfield.com/corporate/pdf/media/070924_Discussion_paper.pdf (accessed 26 March 2009)
- OECD 2001, *Innovations in labour market policies: the Australian way*, OECD, Paris
- OECD 2005, *Economic Survey of Australia 2004*, OECD, Paris
- OECD 2006a, *Economic Survey of Australia 2006*, OECD, Paris
- OECD 2006b, *Employment Outlook*, OECD, Paris
- OECD 2007, *Competition Assessment Toolkit*, OECD, Paris
- OECD 2008, *Economic Survey of Australia 2008*, OECD, Paris
- OECD 2009, *Going for Growth 2009*, OECD, Paris
- Painter, M. 1998, *Collaborative Federalism: Economic Reform in the 1990s*, Cambridge University Press, Melbourne
- Parliament of New South Wales 2004, Second Reading Debate 17 February 2004, *National Competition Policy Amendments (Commonwealth Financial Penalties) Bill 2004*, Hansard, New South Wales Parliament
<http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/PARLMENT/hansArt.nsf/V3Key/LA20040217034>
 (accessed 22 March 2009)
- PC (Productivity Commission) 1999a, *Impact of Competition Policy Reforms on Rural and Regional Australia*, Inquiry Report, Canberra
- PC (Productivity Commission) 1999b, *Impact of Competition Policy Reforms on Rural and Regional Australia: Modelling the Regional Impacts of Competition Policy Reforms*, Supplement to the Inquiry Report, Canberra
- PC 2004, *Review of the Gas Access Regime*, Productivity Commission Inquiry Report, Canberra
- PC 2005a, *Review of National Competition Policy Reforms*, Productivity Commission Inquiry Report, Canberra
- PC 2005b, *Productive Reform in a Federal System*, Roundtable proceedings, Canberra, October
- PC 2005c, *Trade and Assistance Review 2004-05*, Canberra
- PC 2006, *Potential Benefits of the National Reform Agenda*, Productivity Commission Research Paper, Canberra

- PC 2008a, *Annual Report 2007-08*, Productivity Commission, Canberra.
<http://www.pc.gov.au/annualreports/annualreport0708> (accessed 5 March 2009)
- PC 2008b, *Assessing Local Government Revenue Raising Capacity: Research Report*, Productivity Commission, Canberra
- QCA undated, *Local Government* (webpage), Brisbane <http://www.qca.org.au/local-govt/> (accessed 23 March 2009)
- Queensland Government 2004, *Queensland Government submission to the Productivity Commission Review of National Competition Policy Arrangements*, Queensland Treasury, Brisbane
- Queensland Government 2006, *2006-07 Budget, Budget Paper 2: Strategy and Outlook*, Queensland Treasury, Brisbane http://www.budget.qld.gov.au/budget-papers/2006-07/bp2_2006-07.pdf
- Quiggin, J. 1996, *Great expectations: Microeconomic reform and Australia*, Allen and Unwin, Sydney
- Quiggin, J. 2004, *Looking back on microeconomic reform: a sceptical viewpoint*, Australian Public Policy Program Working Paper: 1/P03, Schools of Economics and Political Science, University of Queensland Brisbane http://www.uq.edu.au/rsmg/WP/WPP03_1.pdf (accessed 23 March 2009)
- RBA (Reserve Bank of Australia) 1997, "Privatisation in Australia", *Reserve Bank of Australia Bulletin*, Sydney, December www.rba.gov.au/PublicationsAndResearch/Bulletin/bu_dec97/bu_1297_2.pdf (accessed 24 November 2008)
- Robinson, M. 1999, *Recent Australian experience with privatisation of government services*, School of Economics and Finance Discussion Papers, Queensland University of Technology, Brisbane http://www.bus.qut.edu.au/faculty/schools/economics/documents/discussionPapers/1999/Robinson_56.pdf (accessed 3 March 2009)
- SCNPMGTE (Steering Committee on National Performance Monitoring of Government Trading Enterprises) 1997, *Government Trading Enterprises Performance Indicators 1991-92 to 1995-96*, Industry Commission, Melbourne
- Smith, R. 1996, "Competition Policy - Implications of the Hilmer Report for the dairy industry" Australian Dairy Industry Council 1996 Annual General Meeting, 4 December <http://www.accc.gov.au/content/item.phtml?itemId=95793&nodeId=b1a643faa9bf9b4a200020f2caeac0b5&fn=Competition%20policy.pdf> (accessed 9 November 2008)
- Tasmanian Government 2004, *Tasmanian Government Submission to the Productivity Commission Review of National Competition Policy Arrangements*, Tasmanian Government, Hobart http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0009/47439/sub109.pdf (accessed 22 March 2009)
- Treasury 1998, "1997-98 In Review: A Resilient Australian Economy", *Economic Roundup Spring 1998*, The Treasury, Canberra, pp.21-36 <http://www.treasury.gov.au/documents/198/PDF/round3.pdf> (accessed 5 March 2009)
- Topp V., L. Soames, D. Parham, and H. Bloch, 2008, *Productivity in the Mining Industry: Measurement and Interpretation, Productivity Commission Staff Working Paper*, Productivity Commission, Canberra http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0005/84911/mining-productivity.pdf (accessed 19 February 2009)

- United Dairy Farmers of Victoria, 1998, *Submission to the Productivity Commission inquiry into the Impact of Competition Policy Reforms on Rural and Regional Australia*, Melbourne
http://www.pc.gov.au/data/assets/pdf_file/0005/33674/sub078.pdf (accessed 24 March 2009)
- Victorian Government 1996, *National Competition Policy: Guidelines for the Review of Legislative Restrictions on Competition*, Melbourne
- Victorian Government 2005, *A third wave of national reform: A new national reform initiative for COAG*, Melbourne
[http://www.dpc.vic.gov.au/CA256D800027B102/Lookup/A Third Wave of National Reform/\\$file/A%20Third%20Wave%20of%20National%20Reform.pdf](http://www.dpc.vic.gov.au/CA256D800027B102/Lookup/A%20Third%20Wave%20of%20National%20Reform.pdf) (accessed 17 February 2009)
- Victorian Government 2006a, *Reducing the Regulatory Burden, The Victorian Government's Plan to Reduce Red Tape*, Victorian Government, Melbourne.
[http://www.dtf.vic.gov.au/CA25713E0002EF43/WebObj/reducing_reg_burden/\\$File/reducing_reg_burden.pdf](http://www.dtf.vic.gov.au/CA25713E0002EF43/WebObj/reducing_reg_burden/$File/reducing_reg_burden.pdf) (accessed 21 February 2009)
- Victorian Government 2006b, *Statement of Finances 2006-07, Budget Paper No. 4*, Melbourne
[http://www.dtf.vic.gov.au/CA25713E0002EF43/WebObj/2006-07BUDGETPAPER4/\\$File/2006-07%20BUDGET%20PAPER%204.pdf](http://www.dtf.vic.gov.au/CA25713E0002EF43/WebObj/2006-07BUDGETPAPER4/$File/2006-07%20BUDGET%20PAPER%204.pdf) (accessed 7 February 2009)
- Western Australian Government 2001, *Progress Report: Implementing National Competition Policy in Western Australia Report to the National Competition Council*, Perth
[http://www.dtf.wa.gov.au/cms/uploadedFiles/Third Tranche Assessment NCP May01.pdf](http://www.dtf.wa.gov.au/cms/uploadedFiles/Third_Tranche_Assessment_NCP_May01.pdf)
 (accessed 7 March 2009)
- Western Australian Government 2003, *Economic and Fiscal Outlook, Budget Paper 3*, Western Australian Treasury, Perth [http://www.dtf.wa.gov.au/cms/uploadedFiles/200304bp3\(1\).pdf](http://www.dtf.wa.gov.au/cms/uploadedFiles/200304bp3(1).pdf) (accessed 7 March 2009)
- Western Australian Government 2004, *Western Australian Government Submission to the Productivity Commission Review of National Competition Policy Arrangements*, Western Australia Department of Treasury and Finance, Perth http://www.pc.gov.au/data/assets/pdf_file/0018/47520/sub117.pdf
 (accessed 7 March 2009)
- Western Australian Government 2005, *Economic and Fiscal Outlook, Budget Paper 3*, Western Australian Treasury, Perth http://www.dtf.wa.gov.au/cms/uploadedFiles/200506_bp_3.pdf (accessed 7 March 2009)
- Willis L. 2003, *States and Territories angry over competition policy reforms*, PM (Radio Program), Tuesday, 9 December <http://www.abc.net.au/cgi-bin/common/printfriendly.pl?http://www.abc.net.au/pm/content/2003/s1006705.htm> (accessed 30 January 2009)
- Wooden, M. and J. Sloan 1998, "Industrial Relations Reform and Labour Market Outcomes: A Comparison of Australia, New Zealand and the United Kingdom" in *Unemployment and the Australian Labour Market* (eds. Guy Debelle and Jeff Borland), Reserve Bank of Australia Annual Conference, Reserve Bank of Australia, Sydney
<http://www.rba.gov.au/PublicationsAndResearch/Conferences/1998/WoodenSloan.pdf> (accessed 23 March 2009)
- World Bank 2008, *Doing Business 2009*, World Bank, Washington