

Competencia y desarrollo

EL PODER DE LOS MERCADOS COMPETITIVOS

5

La investigación en materia de competencia mejora los servicios

Las recomendaciones basadas en evidencias redundan en mejores servicios de transferencia de dinero para los trabajadores emigrantes de Uzbekistán.

Para los trabajadores emigrantes de todo el mundo es una práctica común enviar parte de lo que ganan para el sostén de su familia y comunidad. Hasta hace poco, para transferir esos fondos, los trabajadores uzbekos que viven en el extranjero pagaban hasta el 10 por ciento en tarifas. Debido al crecimiento de la competencia esas tarifas están disminuyendo y las innovaciones recomendadas ofrecen más opciones a los consumidores en Uzbekistán.



Sergey Sorokin y Julia Sorokina

Un problema que enfrentan todos los emigrantes es cómo enviar a sus familias parte de ese salario arduamente ganado, de manera rápida, segura y al menor costo posible.

El colapso de la Unión Soviética en los años 1990 resultó en el surgimiento de 15 estados nacionales independientes pequeños y relativamente pobres, los menos prósperos agrupados en los antiguos territorios del Asia del antiguo imperio soviético. De éstos, Uzbekistán, con una población de unos 27 millones de habitantes, se caracteriza por ser uno de los dos países del mundo que carecen doblemente de una salida al mar, es decir están rodeados de países que a su vez carecen de litoral. Quizás sea esta lejanía de los principales mercados mundiales, combinada con las tensiones de la rápida transición a la economía de mercado y a una población cada vez más joven, lo que ha hecho que Uzbekistán sea un gran exportador de fuerza de trabajo.

Los estimados varían según la fuente, pero quizás lleguen a medio millón los trabajadores uzbekos que abandonan regularmente su país natal en busca de trabajo y mejores salarios. Los cálculos oficiales son mucho más bajos y ponen esta cifra en cerca de 266 000, pero estas estadísticas incluyen solamente a los trabajadores que se inscriben en el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social para trabajar en el extranjero. Hay un gran número de "emigrantes no oficiales" que no se toman la molestia de inscribirse. Según

el investigador L.P. Maksakov en su informe *Export of Labour from Uzbekistán* (Exportación de mano de obra de Uzbekistán), el total ascendería a unos 500 000.

Sin embargo, casi todos los emigrantes mandan dinero a sus hogares. En 2005 se estimó que las remesas desde el extranjero a Uzbekistán llegaban a los \$790 millones de dólares estadounidenses, lo que es una suma considerable para un país que según el Banco Mundial tenía un producto nacional bruto de tan sólo US\$13,67 mil millones, y que esos envíos representaban más del doble de la inversión externa directa en el país. Si bien un gran porcentaje de este dinero va a satisfacer las necesidades básicas de las familias, alimentos, ropa y habitación, se usan sumas no despreciables en la adquisición de bienes de consumo y en el mejoramiento de hogares y comunidades.

Los trabajadores uzbekos en el extranjero encuentran empleo en campos tan variados como la construcción, la hospitalidad, la industria y la agricultura. Viajan incluso a puntos tan distantes como Australia, Corea del Sur, Sudáfrica y los Estados Unidos, pero la gran mayoría, debido quizás a las recientes conexiones históricas, buscan trabajo en Rusia. Todos estos trabajadores emigrantes, no importa dónde se encuentren, enfrentan el problema de decidir la mejor manera de enviar a sus hogares parte de ese salario tan arduamente ganado, de manera rápida, segura y al menor costo posible.

Pocos tienen cuentas bancarias

Esto puede parecer de menor importancia para la gente acostumbrada a las conveniencias bancarias modernas, con cajeros automáticos y operaciones bancarias electrónicas por Internet. Sin embargo Uzbekistán era hasta hace poco parte de la Unión Soviética, donde sólo se permitía la existencia de bancos operados por el estado y se ofrecían limitados servicios al público en general. La única alternativa era el sistema telegráfico que operaba el servicio de correos, una manera lenta de transferir dinero a otras repúblicas soviéticas.

Desde que se logró la independencia, el gobierno de Uzbekistán puso fin al monopolio del sistema bancario y transformó las sucursales del antiguo banco soviético en 28 bancos comerciales independientes.

A pesar de estos cambios, son escasos los ciudadanos uzbekos que tienen cuenta bancaria y queda mucho por hacer para que estos bancos funcionen plenamente en el sistema bancario internacional. No participan en el sistema internacional de transferencia de dinero, a pesar de que pueden ser intermediarios entre proveedores de servicios de envío de dinero y consumidores.

Estas condiciones crearon una oportunidad única para compañías especializadas en transferencia internacional de dinero. La primera que logró el ingreso, en 2002, fue Western Union, compañía estadounidense con 150 años de experiencia, que se presenta a sí misma como un "líder



David Astley

Las remesas del exterior a Uzbekistán fueron estimadas en alrededor de US\$790 millones, más del doble que el volumen de inversiones extranjera directa en el país.

mundial en servicios de transferencia de dinero". A pesar de que más adelante en ese mismo año entraron otros dos competidores al mercado, la Western Union acaparó el 95 por ciento del negocio de envíos, según un estudio efectuado por el Centro de Mejoramiento de Políticas Antimonopolio (APIC) en Uzbekistán, con fondos del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).

Este estudio se propuso identificar actividades anticompetitivas y prácticas comerciales restrictivas en servicios internacionales de transferencia de dinero y buscar maneras de promover igualdad de condiciones para los que participan del mercado de envíos de dinero. Lo que es igualmente importante, los resultados de esta investigación tuvieron amplia divulgación en los medios de comunicación nacionales, lo que destacó la necesidad de mayor información y transparencia, así como las oportunidades potenciales para negocios emprendedores.

Promulgación de ley sobre competencia

En 1996 el gobierno de Uzbekistán promulgó una ley de competencia que define que cualquier compañía que posea más del 35 por ciento del mercado mantiene una posición dominante. Esta definición destaca la práctica de la Western Union de incluir una cláusula de exclusividad en sus contratos con bancos uzbekos. Tal cláusula representaría un "abuso de dominio," según explica el estudio, si se pudiera demostrar que la Western Union tenía una posición dominante en el mercado, lo que era claro, y que la cláusula restrictiva perjudicaba la competencia, lo que los investigadores concluyeron que no sucedía por una serie de razones, a saber, la constante disminución de la porción de mercado que tenía la Western Union y la falta de queja tanto de bancos como de los competidores. Los investigadores también señalaron que sólo 13 bancos habían firmado contratos con Western Union, dejando a muchos todavía disponibles para entrar en contrato con competidores. Además, los investigadores indicaron que la cláusula

no había impedido que siete socios de Western Union firmaran contratos con sus competidores.

Sin embargo, el Comité de Desmonopolización, Apoyo a la Competencia y Actividades Empresariales (CDCE por sus siglas en inglés), la autoridad de Uzbekistán en materia de competencia a la cual el APIC rinde cuentas, inquirió en el negocio de transferencia de dinero. Los funcionarios del Comité se reunieron con representantes de la Western Union y expresaron su inquietud sobre la cláusula restrictiva. Después de esto la compañía anuló la cláusula en todos sus contratos con bancos comerciales uzbekos.

En su búsqueda de transparencia, los investigadores del APIC analizaron la estructura de costos de los servicios que ofrecían el creciente número de compañías en el campo del cambio internacional de dinero: 11 en 2006. En general concluyeron que “los costos por proveer servicios de envíos son muy bajos comparados con la comisión que cobran por transacciones”, lo que era especialmente cierto en los corredores de gran volumen, como el que existe entre Rusia y Uzbekistán. “Las tarifas que cobra la Western Union de hecho se cuentan entre las más altas del mercado”, según el equipo de investigaciones, pero no llegan a ser “monopólicamente altas”. En realidad, los investigadores concluyeron que las altas tarifas de la compañía actuaban *en favor de la competencia*, ya que atraían al mercado a nuevos competidores con tarifas más bajas.

A pesar del dominio inicial de la Western Union, la intensa competencia la estaba obligando tanto a ella como a sus competidores a bajar los precios. Por ejemplo, en 2002 cuando sólo había dos compañías funcionando, el cargo promedio era un poco más del 10 por ciento. En 2006, con 11 compañías en el mercado, el promedio había disminuido, quedando entre 4 y 5 por ciento. Una compañía ofrecía incluso una tarifa de un 2 por ciento. Basándose en estas cifras, los investigadores concluyeron que la competencia les había ahorrado a los trabajadores emigrantes de Uzbekistán unos \$45 millones de dólares estadounidenses. Esas tarifas reducidas les dejan a sus respectivas familias

más dinero para comprar comida, ropa, material de construcción y medicinas, y para pagar tratamientos médicos.

La investigación lleva a mejores servicios

Aunque la situación mejoraba para los trabajadores emigrantes que enviaban dinero a su hogar, los investigadores del APIC hicieron varias recomendaciones para promover más competencia en el sistema de remesas, una de las cuales, la que concernía al servicio de correos, Uzbekistan Pochtasi, llevó a resultados concretos. Debido a que el servicio de correos tiene una red de sucursales regionales y oficinas de correo locales en toda la República, los investigadores expresaron que sin lugar a dudas podía competir con los proveedores de servicios existentes. Cuando se realizaba el estudio, el servicio de correos acababa de introducir un sistema automatizado en el país para la transferencia electrónica de dinero, pero los servicios internacionales que ofrecía eran limitados. A fines de 2007, Uzbekistan Pochtasi se unió formalmente al sistema financiero internacional de la Unión Postal Universal, lo que le permitía competir en el negocio de la transferencia de dinero a nivel internacional. Ahora hay alrededor de 3 200 puestos de correo, dos tercios en áreas rurales, que ofrecen servicios internacionales de transferencias de dinero.

Otra recomendación clave se dirigía directamente a los incipientes bancos comerciales uzbekos. En el sistema vigente, los proveedores de servicios actúan como intermediarios entre los trabajadores emigrantes y sus familias, pero usan a los bancos como agentes. Los investigadores señalaron que los bancos comerciales uzbekos estaban perdiendo una buena oportunidad para atraer clientes que podrían estar predispuestos a abrir cuentas bancarias y usar los servicios bancarios tradicionales. En los países con sistemas bancarios más avanzados, decían los investigadores, las tarifas de transferencias interbancarias son mínimas o inexistentes.

“Es indudable que el desarrollo de transferencias interbancarias de una cuenta a otra requiere la formalización de acuerdos entre los bancos uzbekos y extranjeros... pero es muy probable que, a la larga, los resultados que se obtengan cubran todos los gastos iniciales que demanda esta iniciativa”, observaron los investigadores.

Los investigadores señalaron además que en los últimos años se ha creado un gran número de cooperativas de crédito, incluyendo a nueve en la capital, Tashkent. Ahora existe incluso una asociación de cooperativas de crédito de Uzbekistán. La enmienda de la legislación actual para permitir que las cooperativas de crédito ingresen al mercado de la transferencia internacional de dinero incidirá en una mayor competencia y más puestos minoristas, lo que beneficiaría a los consumidores, concluyeron los investigadores. Esto iría también en beneficio de las cooperativas de crédito y sus miembros.



Karl Freudenthaler

Hoy hay alrededor de 3200 puestos de correo, dos tercios en áreas rurales, que ofrecen servicios internacionales de transferencias de dinero.

La necesidad de transparencia y comunicación

Sin importar cuáles sean las instituciones con que trata el consumidor, se necesita mayor transparencia, manifestaron los investigadores. Además de las tarifas que cobran los proveedores de servicios, hay tasas de cambio variables entre las diversas monedas y los agentes locales cobran comisiones a quienes reciben los envíos. Esto hace difícil para los trabajadores emigrantes saber exactamente cuánto dinero tienen que enviar para que su familia reciba una cantidad determinada en la moneda correspondiente. La solución que los investigadores recomendaron fue que los proveedores de servicios entreguen mayor información. Los detalles de todos los aspectos del servicio que se ofrece deben estar a disposición de los consumidores, dijeron, sin que para eso tengan que efectuar transacciones como abrir una cuenta o comprometerse a usar el servicio.

El impacto que ha tenido hasta la fecha la investigación del APIC (la eliminación de la cláusula de exclusividad y el ingreso del servicio de correos en el mercado) muestra que la investigación en materia de competencia tiene un importante papel que jugar cuando se trata de proporcionar evidencia y recomendaciones que puedan usar los responsables de las políticas y los proveedores de servicios. El éxito del APIC se debe en parte al esfuerzo invertido en divulgar los resultados del estudio. El APIC organizó talleres y seminarios y puso la información a disposición de la prensa, la televisión y la radio. Finalmente organizó una conferencia en Tashkent en enero de 2007, con el propósito de ofrecer un foro donde analizar los resultados de la investigación y crear conciencia pública sobre el tema y

respecto a la disponibilidad de servicios competitivos. Este evento atrajo una amplia atención de parte de los medios de comunicación: cobertura en los canales de televisión más importantes del país, en la prensa nacional y en sitios noticiosos en el Internet.

El APIC y el CDCE se han fortalecido con esta experiencia, que constituyó una novedad para los funcionarios de ambas instituciones. Los investigadores concluyeron que “el impacto se hizo sentir a todo nivel en la organización. El APIC (y el CDCE) se benefició por haber desarrollado su propia metodología para analizar el mercado de servicios financieros ... en gran medida territorio inexplorado para la autoridad de competencia de Uzbekistán”.

No cabe duda que pronto se recurrirá a la nueva experiencia que ha ganado el APIC en análisis de servicios financieros. Existe evidencia reciente de que parte del mercado de remesas se está consolidando, afirma Golib Kholjigitov, director del APIC y líder del equipo de investigación. “Las tarifas han estado bajando y pareciera que han llegado a los niveles más bajos posibles”, expresa. “De ahí que el escenario más probable sería el punto de partida para la consolidación, y un ojo atento de parte de la Autoridad de Competencia uzbeka para impedir colusión de precios, actividades de cartel y prácticas injustas”.

Este estudio de caso fue escrito por Bob Stanley, escritor de Ottawa.

Las opiniones expresadas en este estudio son responsabilidad de los investigadores apoyados por el IDRC y de los expertos en el campo de las políticas de competencia.

www.idrc.ca/en_foco_competencia

Para mayor información

Golib Kholjigitov
Director
Antimonopoly Policy Improvement Center
18 A, Navoiy Street
Tashkent
100011
Uzbekistan

TEL.: 998-71-139-1082
FAX: 998-71-139-1082
CORREO E: golibbek@gmail.com
SITIO WEB: www.antimon.uz/eng

Abril 2008
CASE-COMPETITION-55



Programa Globalización, Crecimiento y Pobreza
International Development Research Centre
PO Box 8500, Ottawa, ON
Canada K1G 3H9

TEL.: 613-236-6163
FAX: 613-567-7748
CORREO E: ggp@idrc.ca
SITIO WEB: www.idrc.ca/ggp

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá es una de las instituciones líderes mundiales en la generación y aplicación de nuevos conocimientos para enfrentar los desafíos del desarrollo internacional. Desde casi 40 años, el IDRC colabora estrechamente con investigadores de países en vías de desarrollo en su búsqueda de los medios para la construcción de sociedades más sanas, equitativas y prósperas.

Canada