

Estructuras de poder en los regímenes de competencia en las Américas

Power Structures in Competition Regimes in the Americas

Alejandra Salas-Porras*

Desde una mirada histórica, los mercados latinoamericanos surgieron con un grado muy alto de concentración y con una estructura económica atravesada por profundas desigualdades. Las instituciones eran frágiles y se encontraban capturadas por grandes intereses económicos. El traslape entre poder económico y poder político fue una constante, lo que frustró un desarrollo más vigoroso de los mercados, de la competencia y de los procesos de acumulación.

Si bien en algunos países, el Estado introdujo leyes antimonopolio en una fase temprana del periodo independiente, en la mayoría de los casos estas no se cumplieron cabalmente y nunca se consolidó una tradición vigorosa capaz de frenar los excesos de las grandes corporaciones ni de plasmarse en prácticas sociales que, desde abajo hacia arriba, observaran y orientaran su comportamiento. Desde entonces, la intervención del Estado fue sustantiva y se manifestó a través de políticas que inhibían la competencia, entre ellas, la creación de monopolios estatales, el control de precios en diferentes productos, la protección de empresas nacionales frente a la competencia extranjera y el otorgamiento de subsidios. En aras de promover la diversificación hacia actividades con mayor potencial de derrame económico, se subsidió a los grandes consorcios, dejando a su suerte a las pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, estas últimas, que hubieran podido constituirse en una base social para contener desde abajo los abusos y las prácticas monopólicas, no se organizaron para frenarlos, ya que también se beneficiaban de las políticas proteccionistas y temían más a la competencia externa que a la interna. Por otra parte, en América Latina, las organizaciones orientadas a defender los intereses de los consumidores fueron, en su mayoría, creadas por el Estado, es decir, de arriba hacia abajo. La primera —la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)— fue fundada en México en 1976 como un ombudsman autónomo, con fundamento en la Ley Federal de Protección al Consumidor, y ha servido como modelo para otros países de la región. Sin embargo, el grado de autonomía de este tipo de agencias varía de un país a otro.

Hasta la década de 1990, el cumplimiento de las leyes antimonopolio era débil porque, sumada a la ausencia de una base social antimonopolio, no existía una infraestructura ins-

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. Correo electrónico: <asalasporras@politicas.unam.mx>.



titucional capaz de vigilar los abusos derivados de la concentración económica. Cuando la gran mayoría de los países de la región introdujo una legislación antimonopolio moderna a lo largo de las últimas tres décadas, esta se apegó a los lineamientos e ideas que la Escuela de Chicago propuso en torno a la competencia, en contraste con la visión original del régimen de competencia plasmada en la historia legislativa de la Ley Sherman en Estados Unidos. Esta última construyó una visión más integral de la competencia, según la cual el potencial anticompetitivo de las grandes corporaciones solo puede apreciarse a través de su influencia en la estructura de los mercados; concretamente, en la medida en que generan conflictos de interés, barreras de entrada, ventajas asociadas a su integración en diversos sectores —lo que les permite controlar los insumos y la distribución—, o bien mediante la fijación de precios predatorios para expulsar a sus competidores del mercado. En suma, mientras esta visión estructural ponía el acento en las relaciones de poder y en el control que las grandes corporaciones ejercen sobre el mercado (Khan, 2017), la Escuela de Chicago define la competencia en términos del bienestar de los consumidores, dependiente de los precios, y reformula las leyes antimonopolio a partir de su capacidad para incrementar la eficiencia y, por esta vía, reducir precios y aumentar la capacidad adquisitiva de los consumidores. Sobre estas bases se construye todo un andamiaje institucional que desalienta el control de la dominancia, bajo el argumento de que este inhibe las inversiones y la innovación (Crane, 2014).

Siguiendo a Bork, Crane sostiene que la eficiencia económica que conduce al bienestar del consumidor debe ser el objetivo fundamental de la ley antimonopolio, oponiéndose radicalmente a las políticas intervencionistas y populistas como vía para frenar el poder de las grandes corporaciones, ya que, a su juicio, estas podrían distorsionar la asignación eficiente de los recursos. En el contexto del movimiento antiintervencionista de finales de los años setenta y de la revolución neoliberal, sus argumentos adquieren fuerza rápidamente, ya que confrontan los intereses de los consumidores con los de las empresas ineficientes y terminan por modificar la visión de las cortes y de las agencias antimonopolio, las cuales abandonan la concepción más integral de la competencia que prevalecía hasta entonces. Se trataba de una visión propia de un “liberalismo acotado” (*embedded liberalism*), que limitaba el poder de los grandes consorcios y que se plasmaba en la Ley Sherman, referente durante muchos años de las legislaciones procompetencia a nivel mundial. Se produce, de esta manera, un cambio paradigmático en el régimen de competencia, que coincide e interactúa con la transición al neoliberalismo y con la intensificación de los procesos de globalización.²

² Siguiendo a Mirowski y Plehwe (2009), el neoliberalismo puede definirse como un movimiento intelectual orientado a remover los obstáculos que, desde su perspectiva, imponían el colectivismo y las economías centradas en el Estado al libre mercado. Se trata de un movimiento que surge en los años treinta del siglo xx como reacción frente a las tendencias colectivistas —keynesianismo, fabianismo, neocorporativismo, comunismo y fascismo— que, a juicio de sus principales pensadores, entre ellos Friedrich Hayek y Ludwig von Mises, ponían en riesgo las libertades individuales (Eagleton-Pierce, 2018).

Como parte del tránsito del keynesianismo al neoliberalismo a nivel internacional, el régimen de competencia experimenta transformaciones que se extienden de manera desigual alrededor del mundo y requieren la intervención de múltiples actores que se coordinan para inducir e impulsar dicho proceso.

Los preceptos de la Escuela de Chicago formulados por Bork,³ que tienden a simplificar la competencia en el binomio eficiencia-bienestar del consumidor y a subestimar las estructuras de poder que predominan en los mercados, se transmiten a América Latina y a otras regiones del mundo a través de un complejo entramado institucional que incluye a numerosas organizaciones públicas y privadas —entre ellas, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Unión Europea (UE), el Foro Latinoamericano de Competencia y la Red Internacional de Competencia—, todas ellas estrechamente vinculadas entre sí, como puede observarse en sus documentos oficiales (OCDE, 2007a, 2007b, 2010) y como podrá apreciarse en los artículos que integran este *dossier*.

Una de las ideas centrales que se difunden a través de esta red es la necesidad de evitar una regulación excesiva sobre la posición dominante, las fusiones y adquisiciones, las restricciones a la integración y la discriminación de precios, tal como lo recomiendan la Escuela de Friburgo y los sistemas de competencia tradicionales. Se teme que las políticas demasiado activas en materia de competencia, así como las restricciones a los arreglos empresariales, puedan traducirse en una intervención excesiva del Estado y en un pretexto para controlar los precios, lo cual terminaría por desincentivar las inversiones y retrasar el crecimiento económico (Peña, 2021; Coppola y Pittman, 2006).

En la definición y aplicación de los lineamientos que permean las redes antimonopolio en América Latina —formadas por cortes, juristas, agencias regulatorias autónomas, despachos, *think tanks*, escuelas de derecho, entre otros actores— se reproducen las tensiones presentes en las redes mundiales. Khan (2017) desafía la ortodoxia de la Escuela de Chicago y la visión de juristas como Bork, y las confronta con la perspectiva estructural que predominaba en las agencias antimonopolio hasta la década de los setenta. Según Khan (2017: 712), “debido a un cambio en el pensamiento y la práctica legal en los años setenta y ochenta, la ley antimonopolio hoy evalúa la competencia en gran medida con una mirada en los intereses de corto plazo de los consumidores, no de los productores o la salud

³ Entre las críticas a esta Escuela se encuentran las siguientes 1) Bork simplificó la historia del Acta Sherman para proponer una política que correspondiera con sus preferencias ideológicas; 2) equipara el bienestar del consumidor con el bienestar en general y la política anti-monopolios con la eficiencia, una fórmula sencilla que va a guiar las decisiones de la corte en la materia; y 3) la visión eficientista de Bork termina por abandonar otros objetivos legítimos de la ley anti-monopolios que estaban contenidos en el Acta Sherman (Crane, 2014: 836).

del mercado como un todo; [esta] doctrina antimonopolio solo considera los bajos precios a los consumidores como evidencia de una competencia robusta”.

El caso de Estados Unidos resulta central para comprender estas transformaciones, no sólo porque de allí provienen algunos de los referentes históricos y doctrinarios más influyentes del derecho antimonopolio moderno, sino también porque en ese país se expresan hoy con particular intensidad las contradicciones contemporáneas del régimen de competencia. La emergencia de las grandes plataformas digitales ha reactivado el debate sobre los límites de una política antimonopolio centrada casi exclusivamente en el bienestar del consumidor y en los precios, ya que empresas como Facebook y Google operan como intermediarios estratégicos y guardianes de acceso a mercados digitales de alcance global. Su poder no se manifiesta únicamente en la fijación de precios, sino en el control de infraestructuras, datos, canales de distribución, condiciones contractuales y posibilidades de acceso para usuarios, anunciantes, desarrolladores y competidores.

En este sentido, la discusión estadounidense sobre las reformas a las leyes antimonopolio —como las planteadas en el proyecto *Competition and Antitrust Law Enforcement Reform Act* (CALERA)— permite observar cómo el problema del monopolio adquiere una dimensión global y tecnológica. Las prácticas de adquisición de competidores incipientes, la negativa a negociar con rivales actuales o potenciales, el diseño anticompetitivo de productos y servicios, así como la imposición de acuerdos de exclusividad, muestran que la concentración económica en los mercados digitales no puede comprenderse únicamente desde la lógica tradicional de precios bajos o eficiencia. Por el contrario, obliga a repensar la competencia como una relación estructural de poder que atraviesa mercados, Estados, jurisdicciones y escalas transnacionales, lo que justifica que este *dossier* no se limite a América Latina, sino que sitúe el problema dentro de una discusión más amplia sobre los regímenes de competencia en las Américas.

Además de las tensiones entre las visiones liberales y neoliberales sobre la competencia, las agencias encargadas de regularla han sido, al mismo tiempo, producto de una tensión entre el liberalismo y el nacionalismo económico, no sólo en América Latina, sino también en Europa y Estados Unidos, lo que explica algunas de sus contradicciones internas. En Europa, por ejemplo, el interés por proteger a las empresas de la región frente a la competencia de las empresas norteamericanas y japonesas diluyó, a lo largo del periodo de la posguerra —de los años cincuenta a los setenta—, el interés por combatir la concentración y las prácticas monopolistas asociadas a ella. Al mismo tiempo, Estados Unidos promovía, en ocasiones de manera agresiva, la adopción de políticas de competencia en la región, con el fin de abrir los mercados a las cada vez más poderosas transnacionales norteamericanas (Buch-Hansen y Wigger, 2011; Wigger, 2008).

En América Latina, esta contradicción ha sido todavía más acusada, al tratarse de economías de desarrollo tardío que no han logrado superar las relaciones de dependencia

con el Norte Global. Así, desde estrategias nacionalistas, los países más avanzados de la región introdujeron políticas de sustitución de importaciones mediante las cuales buscaban industrializar sus economías y dirigirlas hacia fases más avanzadas de desarrollo. Sin embargo, estas políticas de industrialización sustitutiva se tradujeron en la protección de grandes consorcios y, en ocasiones, en la formación de campeones nacionales, estatales o privados, capaces de enfrentar la competencia externa. Pero, a diferencia de otros países de Asia —Corea, Taiwán o Singapur—, donde la protección fue selectiva y estuvo condicionada a la construcción de capacidades para competir en los mercados internacionales (Amsden, 2001; Chang, 2002), en América Latina la protección indiscriminada fomentó prácticas rentistas que inhibieron la competencia con empresas extranjeras. Según Naim, “décadas de un comportamiento proteccionista, clientelista y anticompetitivo, creciendo a partir de la intervención estatal prevalente, sustitución de importaciones, y estrategias comerciales defensivas inducidas por la volatilidad, crearon una red arraigada de prácticas colusorias y un amplio grado de aceptación de las mismas” (citado por Peña, 2021: 5).

A partir de las reformas orientadas a liberalizar las economías latinoamericanas, se desarrolló una red de organizaciones públicas y privadas especializadas tanto en regular como en fomentar la competencia, las cuales actúan en múltiples niveles y sectores de la esfera económica. El creciente interés por regular la competencia se explica tanto por la necesidad de controlar los monopolios surgidos de la privatización y la desregulación derivadas de las exigencias del Consenso de Washington, como por la reacción frente al nacionalismo —o mercantilismo— económico que seguía profundamente arraigado en la región.

Sin embargo, las políticas de competencia que han desarrollado y defendido las élites económicas, políticas e intelectuales para hacer valer sus intereses y preferencias enfrentan diversos cuestionamientos, ya que no han contribuido a contrarrestar la concentración económica ni a nivelar el terreno para los distintos agentes del mercado. No obstante, son muy pocos los estudios en América Latina que abordan las políticas antimonopolio y el régimen de competencia en general; además, la mayoría de estos trabajos emana de las mismas organizaciones que forman parte de las redes construidas por las élites y, por tanto, reproducen en mayor o menor medida una orientación ideológica de corte neoliberal (Coppola Tineo y Pittman, 2006; Peña, 2021; Ribeiro y Torres, 2012; OCDE, 2007a, 2007b, 2010). Incluso las publicaciones de la CEPAL sobre el régimen de competencia en la región reiteran argumentos semejantes (Rivera y Schatan, 2008; Petrecolla, 2007) y no cuestionan la forma en que este valida el *statu quo* neoliberal. Los capítulos de este *dossier* se proponen abordar los regímenes de competencia en América Latina, particularmente los casos de México, Brasil, Argentina y Chile, desde un enfoque crítico orientado a develar la ideología que los inspira y las relaciones de poder sobre las que se sostienen.

Referencias bibliográficas

- Amsden, Alice (2001) *The Rise of the Rest*. Oxford University Press.
- Buch-Hansen, Hubert y Angela Wigger (2011) *The Politics of European Competition Regulation. A Critical Political Economy Perspective*. Routledge.
- Chang, Ha-Joon (2002) *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*.
- Coppola Tineo, Maria y Russell Pittman (2006) "Abuse of Dominance Enforcement under Latin American Competition Laws" *Economic Analysis Group Discussion Paper* [en línea]. The United States Department of Justice. Disponible en: <<https://www.justice.gov/atr/abuse-dominance-enforcement-under-latin-american-competition-laws>>
- Crane, Daniel A. (2014) "The Tempting of Antitrust: Robert Bork and the Goals of Antitrust Policy" *Antitrust Law Journal*, 79(3): 835-853.
- Eagleton-Pierce, Matthew (2018) "Neoliberalism" en Shaw, Timothy; Mahrenbach, Laura; Murphy, Craig; Modi, Renu y Xu Yi-Chong (eds.) *The Palgrave Handbook of Contemporary International Political Economy*. Palgrave.
- Khan, Lina (2017) "Amazon's Antitrust Paradox" *The Yale Law Journal*, 126: 710-805 [en línea]. Disponible en: <<https://www.yalelawjournal.org/note/amazons-antitrust-paradox>> [Consultado el 14 de julio de 2022].
- Mirowski, Philip y Dieter Plehwe (eds.) (2009) *The Road from Mont Pèlerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective*. Harvard University Press.
- OCDE (2007a) *Derecho y política de la competencia en América Latina. Peer Reviews of Argentina, Brazil, Chile, México and Perú*. OCDE / BID.
- OCDE (2007b) *Exámenes inter-pares de la política y del derecho de la competencia en América Latina: un seguimiento*. OCDE / BID.
- OCDE (2010) *Competition Law and Policy in Brazil. A Peer Review*. OCDE / BID.
- Petrecolla, Diego (2007) "Mejores prácticas en materia de defensa de la competencia en Argentina y Brasil: aspectos útiles para Centroamérica" *Serie Estudios y Perspectivas* (72). CEPAL.
- Peña, Julián (2021) *Las políticas de competencia en América Latina post-Consenso de Washington* [en línea]. Disponible en: <<https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2021/03/Julian-Pena.pdf>> [Consultado el 9 de septiembre de 2021].
- Ribeiro Todorov, Francisco y Marcelo Maciel Torres Filho (2012) "History of Competition Policy in Brazil (1930-2010)" *The Antitrust Bulletin*, 57(2).
- Rivera, Eugenio y Claudia Schatan (2008) *Centroamérica y México: políticas de competencia a principios del siglo XXI*. CEPAL.
- Wigger, Angela (2008) *Competition for Competitiveness: The Politics of the Transformation of the EU Competition Regime*. Universidad de Ámsterdam, tesis de doctorado.