¿Puede la Política de Competencia y las Autoridades de Competencia Ayudar a Enfrentar la Desigualdad?

Por Ismael Beltrán Prado[1]

Marzo 2019

CPI COMPETITION POLICY INTERNATIONAL

Copyright © 2015
Competition Policy International, Inc. For more information visit CompetitionPolicyInternational.com

La desigualdad causa resentimiento social y supone un riesgo potencial para la estabilidad económica y social, pues, entre otros efectos, perjudica la cohesión social. Esta ruptura puede causar conflictos y, como muestran algunos estudios, incluso puede afectar la salud mental de los individuos.[2]

El mundo en vías de desarrollo ha sufrido por mucho tiempo los males de la desigualdad. En América Latina la desigualdad es particularmente traumática y ha sido utilizada como justificación para conflictos internos, y ha ayudado a incitar la violencia en zonas urbanas y rurales.

Sin embargo, ahora que la desigualdad se ha incluido en la agenda de los países más ricos, los países en vías de desarrollo tienen una oportunidad de oro para exigir la creación de un consenso global respecto de cómo enfrentar la desigualdad, con la cooperación de los países desarrollados.

La desigualdad, y la inconformidad que esta produce, puede llevar a las sociedades – como ocurre ya en varios países – a optar por el radicalismo, el populismo y la xenofobia como respuestas equivocadas y confusas para encontrar soluciones para reducir la desigualdad. Por lo tanto, es razonable afirmar que los individuos, sociedades e instituciones, deberían abordar la desigualdad como uno de sus retos principales, pues las circunstancias actuales ponen en peligro la democracia, la estabilidad económica y el progreso material.[3]

Para entrar en materia, después de haber descrito el contexto que motivó esta columna y, teniendo en cuenta que las autoridades de competencia son las encargadas de dirigir la política de competencia, considero que es pertinente analizar seriamente cómo podrían las autoridades de competencia ayudar a reducir la desigualdad. De hecho, se pueden plantear dos preguntas principales para enfrentar la desigualdad desde una perspectiva de la competencia. ¿Enfrentar la desigualdad debe ser un objetivo para las leyes de competencia? Y sino es así, ¿puede la política de competencia ayudar, de forma indirecta, a enfrentar la desigualdad?

En cuanto a la primera, hay que admitir que la desigualdad no es un objetivo explícito de las leyes antimonopolio en la mayoría de los países. Por ejemplo, la Ley Sherman de Estados Unidos no incluye la desigualdad como un propósito explícito. La Ley Antimonopolios de Colombia, que es mucho más joven, plantea tres objetivos, pero la desigualdad no se encuentra entre ellos. Por lo tanto, ¿quiere esto decir que las autoridades de competencia no deberían contribuir a reducir la desigualdad? En lo personal creo que no debería ser así. Desarrollemos un poco más el asunto.

Para empezar, es importante mencionar que algunos académicos expertos en competencia debaten actualmente si la política de competencia debería incorporar la lucha contra la desigualdad como uno de sus propósitos, de forma similar a como ocurre con otros objetivos como el "bienestar del consumidor" o la "eficiencia económica". Sin embargo, aún existe un fuerte debate respecto de este tema y parece lejano el día en que tendremos una respuesta contundente.

---

[1] El autor es abogado colombiano, titulado como J.D. de la Universidad Javeriana de Bogotá y LL.M de Columbia University en la Ciudad de Nueva York. Actualmente trabaja con la Autoridad de Competencia Colombiana como Director del Grupo Anti-Colusión. Además, cursa el Master en Economía Aplicada en la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia. Las opiniones contenidas en este artículo no comprometen o representan las opiniones oficiales de la Autoridad de Competencia de Colombia y pertenecen exclusivamente al autor.

[2] The Economist, "Does inequality cause suicide, drug abuse and mental illness? ," (June 14, 2018), https://www.economist.com/books-and-arts/2018/06/14/does-inequality-cause-suicide-drug-abuse-and-mental-illness

[3] Ver THOMAS PIKETTY, CAPITAL IN THE TWENTY-FIRST CENTURY. 571. (2014)

Entonces, si la desigualdad no es actualmente un objetivo explícito de las leyes de competencia, ¿pueden las autoridades de competencia enfrentarse a la desigualdad de forma indirecta? Para mí la respuesta es afirmativa, pues los objetivos de la política de competencia están frecuentemente ligados de forma indirecta con la desigualdad. Por lo tanto, se presentan dos posibles escenarios. Uno se refiere a casos en los que la política de competencia se encuentra en armonía con el propósito de enfrentar la desigualdad. El segundo se refiere a casos en los que esta relación entre política antimonopolios/desigualdad es algo confusa y, por ello, buscar reducir la desigualdad desde una perspectiva de la libre competencia podría resultar difícil, e incluso contraproducente.

En cuanto al primer escenario, las autoridades de competencia deberían hacer respetar las leyes de competencia vigorosamente, pues no existe en ese evento riesgo para la política de competencia y, de cualquier forma, reducir la desigualdad sería siempre un resultado indirecto deseable. Por ejemplo, cuando los consumidores pagan menos por un producto como consecuencia de la sanción impuesta a un cártel de precios, la política de competencia es – en principio – compatible con el objetivo de enfrentar la desigualdad. De hecho, los cárteles de fijación de precios perjudican a los consumidores más pobres, quienes deben gastar más para comprar bienes con el sobreprecio causado por una conducta anticompetitiva como estas. En casos "fáciles" de fijación de precios, la política de competencia puede ser una herramienta complementaria para enfrentar la desigualdad.

En el segundo escenario se pueden presentar algunas complicaciones. ¿Qué hacer cuando los objetivos de la ley antimonopolio no son compatibles con la lucha contra la desigualdad? En estas circunstancias el acercamiento tradicional de la política de competencia podría generar ciertas dificultades.

Por ejemplo, un objetivo de pura eficiencia es, considerado, por lo general, la base de muchas leyes de competencia. En un mercado libre y competitivo las autoridades de competencia creen que la interacción entre oferta y demanda llevará a resultados eficientes. Sin embargo, un resultado económicamente eficiente podría suponer un resultado socialmente injusto.

Entonces, cuando una decisión de competencia tiene la posibilidad de generar mayor desigualdad o "algo" de desigualdad, ¿deberían las autoridades de competencia considerar esta circunstancia? Aquí tenemos nuevamente dos escenarios. El primero estaría relacionado con la aplicación *ex post* de la ley y el segundo, que considero un reto mayor, está relacionado con los poderes *ex ante* de las autoridades de competencia.

Para no complicarnos, tomaré nuevamente el ejemplo de la fijación de precios. He dicho que sancionar a un cártel puede ser compatible con el objetivo de enfrentar la desigualdad, pues multar a empresas que violan la ley antimonopolio suele significar mayores ganancias para los compradores más pobres, quienes – es de esperarse – tendrán que pagar precios más bajos a cambio de bienes ofrecidos en un mercado libre y competitivo y no cartelizado. ¿Pero qué pasaría si la empresa infractora queda en bancarrota como consecuencia de haber sido multada y muchos trabajadores pierden su empleo?

Entonces, las autoridades de competencia deberían considerar el no imponer la multa más alta, con el ánimo de preservar la empresa y los empleos que esta genera. Algunas autoridades ya consideran estos elementos dentro de sus análisis, pues la política de competencia no tiene como objetivo eliminar a las empresas infractoras, sino restaurar el buen funcionamiento del mercado.

El segundo escenario, como he mencionado, ocurre cuando las autoridades de competencia

ejercen un papel *ex ante*. Debo destacar que aquí la tarea es más difícil, pero a la vez puede ser más poderosa.

Muchas autoridades de competencia cuentan con la responsabilidad de revisar las propuestas de regulación, con tal de asegurar que los reguladores sectoriales no expidan regulaciones anticompetitivas. Dependiendo de la jurisdicción específica, esta podría ser una herramienta muy importante para reducir la desigualdad. Por ejemplo, esta forma de abogacía de la competencia puede evitar que grandes corporaciones "capturen" a los reguladores para su propio beneficio, reduciendo así el riesgo de que se erijan barreras a la entrada o que se impida la competencia por parte de empresas pequeñas y medianas. Hay que recordar que las empresas pequeñas y medianas son vitales para la creación del empleo.[4]

Adicionalmente, la revisión *ex ante* de integraciones empresariales puede ser una herramienta igualmente eficaz para enfrentar el problema de los monopolios – y de los monopsonios – asociados con grandes niveles de desigualdad y otros problemas sociales. Como menciona el profesor Tim Wu al referirse a la tendencia monopolizadora en Estados Unidos, en su libro "*The Curse of Bigness*": "Ahora debemos enfrentarnos a preguntas que han sido ignoradas durante más de una generación. ¿Son los niveles extremos de concentración industrial realmente compatibles con la premisa de mantener una cierta igualdad entre los ciudadanos, con la libertad industrial, y con la democracia misma?"[5]

Aquí, vemos cómo las autoridades de competencia pueden jugar un papel muy importante para hacer que la economía funcione en favor de todos aplicando, por ejemplo, una política más estricta de revisión de integraciones empresariales. De nuevo, dice el Profesor Wu, las autoridades de competencia de Estados Unidos se han "alejado de las intenciones del congreso"[6] pues "El Congreso veía el proceso de concentración en los negocios de América como una 'fuerza dinámica' y buscaba dar a los gobiernos y tribunales 'el poder para frenar estas fuerzas desde su inicio, antes de que ganaran impulso."[7]

Actualmente, por ejemplo, varios economistas han vinculado los bajos salarios con la falta de competencia como consecuencia del poder derivado de los monopsonios.[8] Estas fallas de mercado pueden generar aún mayor desigualdad. En términos simples, si la economía funciona solamente para las grandes corporaciones, entonces muchos ciudadanos podrían quedar excluidos de la prosperidad económica.

Por último, es importante tomar en cuenta que los gobiernos también tienen otros métodos para combatir la desigualdad directamente y con mayor eficacia. Como ya he mencionado, la política y las autoridades de competencia no están hechas para ese fin en particular. Sin embargo, sin importar cual sea su ocupación o papel actual, la realidad es que la desigualdad está causando demasiado daño a la armonía social. Los valores más importantes de las sociedades occidentales están en riesgo de fallarle - ¿o están ya fallando? – a la gente. Estas reflexiones, enmarcadas dentro de los límites de la política de competencia, podrían ser parte de la solución. Todos tenemos un deber ético de contribuir para reducir la desigualdad.

---

[4] OCDE, Small and Medium-sized Enterprises: Local Strength, Global Reach (Jan. 4, 2019, 10:45 PM), http://www.oecd.org/cfe/leed/1918307.pdf.

[5] TIM WU, THE CURSE OF BIGNESS, ANTITRUST IN THE NEW GILDED AGE, 16 (COLUMBIA GLOBAL REPORTS, 2018)

[6] *Id.* pag. 127.

[7] *Id*. pag 128.

[8] Ver The Economist, "Economists think antitrust policy should pay more attention to workers," (Oct. 25, 2018), https://www.economist.com/finance-and-economics/2018/10/25/economists-think-antitrust-policy-should-pay-more-attention-to-workers.