



Documentos de políticas
para el desarrollo No 5

Defensa de la **competencia** para impulsar la **productividad**

Documentos de políticas para el desarrollo No 5

Serie: Iniciativas para la recuperación en la pospandemia

Título: Defensa de la competencia para impulsar la productividad

Editor: CAF

Vicepresidencia de Conocimiento

Vicepresidente de Conocimiento, Pablo Sanguinetti

Autor:

Sebastián Fleitas

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

Este y otros documentos sobre la recuperación en la pospandemia se encuentra en: scioteca.caf.com

© 2021 Corporación Andina de Fomento Todos los derechos reservados

Resumen

La crisis ocasionada por la pandemia profundiza algunos de los desafíos que la región ya tenía en cuanto a la defensa de la competencia y la promoción de la productividad. En particular, la crisis genera tensiones entre la defensa de la competencia y los objetivos de políticas vinculadas al empleo y el sostenimiento de la economía. Esto, a su vez, puede ejercer presión para un relajamiento del control de la concentración de mercado. Al mismo tiempo, las delicadas situaciones fiscales de los Estados de la región amenazan con reducir la disponibilidad de recursos para las autoridades de competencia. En este contexto, es fundamental que las autoridades de competencia mantengan su independencia técnica para lograr un estricto control de las prácticas anticompetitivas, especialmente con relación al control de fusiones y adquisiciones dado que la situación crítica de muchas empresas puede demandar una respuesta más rápida y expeditiva de las agencias ante solicitudes de fusiones y adquisiciones. También puede requerir una adaptación de sus procedimientos a la alta incertidumbre del contexto actual.

Introducción

La crisis económica causada por el COVID-19 está cambiando el tejido productivo de las economías de América Latina de manera profunda. Comenzada a principios de 2020, la crisis sanitaria se ha prolongado durante 2021 y no terminará mientras la vacunación no sea efectiva y generalizada. En su contraparte económica, la crisis está provocando complicaciones y cierres de empresas que han visto caer sus ventas significativamente. Esta situación ha generado pérdida de empleo y la consiguiente situación de estrés social, con aumentos esperados de la pobreza y la desigualdad. A su vez, los Gobiernos latinoamericanos han intentado responder con paquetes de ayudas y salvatajes, pero con restricciones dadas por las situaciones fiscales previas. De esta forma, las ayudas gubernamentales destinadas a mantener a flote a individuos y empresas durante la recesión han existido de forma general, aunque con excepciones, pero el acceso a las mismas ha sido limitado en comparación con los países desarrollados.

En este contexto, las empresas en mejor estado o más establecidas tienen más probabilidades de sobrevivir la pandemia y salir fortalecidas. De este modo, estarían ganando terreno en sus respectivos mercados o, al menos, estarían en posición para expandir su cuota de mercado durante la recuperación. Este panorama tendería a exacerbar los problemas de falta de competencia en los mercados de bienes y servicios de los países de la región. Si bien han existido avances en materia de competencia y regulación en la región, la defensa de la competencia sigue siendo una de las tareas pendientes de América Latina. Esto en parte se refleja en que algunos de países latinoamericanos se encuentran entre los que tienen los niveles de márgenes de ganancias (*mark-up*) más altos del mundo (De Loecker y Eeckhout, 2020).

Además del crecimiento de esos márgenes y sus efectos negativos sobre los consumidores, el mayor poder de mercado de las empresas puede tener impactos significativos sobre los aumentos dinámicos de la productividad. En particular, puede conllevar efectos negativos en los incentivos a innovar y en la asignación de recursos entre empresas, los dos factores que causan de forma inmediata el aumento de la productividad. Hay varias razones para prever un deterioro del crecimiento potencial de las economías en los próximos años, relacionadas con menores incentivos a invertir (del sector privado), mayor informalidad y un deterioro de la acumulación de capital humano, entre otras. Por este motivo, las políticas procompetencia son importantes para apuntalar la productividad y asegurar así un mayor crecimiento en la pospandemia.

Finalmente, la crisis generada por la pandemia causa tensiones entre la defensa de la competencia y los objetivos de las políticas vinculadas al empleo y al sostenimiento de la economía. Estas tensiones amenazarían con ejercer presiones para un relajamiento de las políticas de competencia, como, por ejemplo, el control de la concentración de mercado o los acuerdos o regulaciones de precios. Al mismo tiempo, las delicadas situaciones fiscales de los Estados de la región pueden poner en riesgo la disponibilidad de recursos financieros y técnicos de las autoridades de competencia.

El objetivo de este documento es discutir los efectos de la COVID-19 sobre la competencia en la región, así como sus vínculos con el objetivo último de aumentar la productividad. Además, busca presentar concisamente un conjunto de recomendaciones de política pública a modo de agenda para el futuro.

El estudio comienza con un marco conceptual para entender la relación entre competencia y productividad. Este marco permite entender los impactos de la intensidad de la competencia sobre la productividad empresarial y la eficiencia de la asignación de recursos entre empresas. Se repasan también las herramientas de política de promoción y defensa de la competencia y la situación de América Latina en este ámbito. Se

Defensa de la competencia para impulsar la productividad

mencionan otros dos tipos de políticas que también afectan el grado de competencia y productividad: las políticas de apertura comercial, por una parte, y las de mejora de la calidad de la regulación de sectores específicos y empresas públicas, por otro.

Se describe luego la evidencia internacional y latinoamericana disponibles sobre la situación y evolución de la concentración de los mercados y la productividad antes de la pandemia. Durante las últimas cuatro décadas, y especialmente en los últimos diez años, se observa un aumento significativo del poder de mercado a nivel global. En este contexto, la región se caracteriza por tener niveles de concentración relativamente altos y una baja productividad en relación con las economías más desarrolladas. Luego, se discuten los efectos esperados de la pandemia sobre la concentración de los mercados y la productividad.

Posteriormente, se discuten los temas de defensa de la competencia más controvertidas durante la pandemia. En particular, interesa analizar los problemas que surgen a partir del *shock* de la demanda y las restricciones de la oferta que se han dado durante la crisis, así como sus efectos sobre los precios. Aquí importa evaluar la posibilidad de permitir acuerdos excepcionales de precios y otros acuerdos empresariales de cooperación en tiempos de pandemia, como forma de impulsar la oferta de algunos productos básicos. Adicionalmente, se presenta una discusión sobre los precios excesivos y cuál ha sido el enfoque que los Estados y los actores privados han dado al asunto.

Otro aspecto relevante son los efectos de la pandemia sobre las prácticas de fusiones y adquisiciones de empresas. En particular, se discute el potencial aumento de la demanda por este tipo de prácticas, los compromisos y tensiones que la evaluación de estas operaciones conlleva con relación a otras políticas públicas y cuál ha sido el tratamiento por parte de distintos países sobre la conveniencia de aliviar los procedimientos habituales y los plazos de control.

Finalmente, se analizan algunas lecciones aprendidas y se presenta una agenda de políticas de aumento de la competencia que mejoren la productividad. En este marco, primero se discute cómo el surgimiento de la pandemia ha hecho más clara la necesidad de cooperación entre el Estado y el mercado, y cómo es necesario que el Estado genere una infraestructura institucional para que el sector privado pueda desarrollarse en beneficio de los individuos, en contextos donde las fallas de mercado se visualizan con mayor efectividad. En segundo lugar, se discute lo que ha dado en llamarse un cambio de paradigma sobre las prácticas anticompetitivas en el mundo, con ejemplos de las agencias europeas y estadounidenses, imponiendo acciones contra las grandes empresas tecnológicas y de otros sectores. Este cambio de paradigma ha estado precedido, y probablemente empujado, por un aumento de los trabajos académicos que resaltan el aumento del poder de mercado en las últimas cuatro décadas.

La agenda en temas de competencia para la región puede resumirse en i) una mejora institucional y técnica de las agencias de competencia de la región en un escenario pospandemia, en el que los recursos estatales para estas oficinas estarán probablemente más limitados y se requerirá un impulso a las acciones de transparencia, mayor información en los mercados, y el estudio de sectores que presentan señales preocupantes en términos del estado de la competencia; ii) el apego a los estándares de control de fusiones y adquisiciones, atendiendo a la preocupación de que la pandemia genere mercados con aun menor intensidad de la competencia, y haciendo explícitas las excepciones a los principios de defensa de la competencia que puedan surgir de otras preocupaciones legítimas, como el empleo, iii) una mejora en la regulación de sectores específicos, en particular aquellos donde actúan empresas públicas, evitando la tentación

de usar estas regulaciones para aumentar la recaudación fiscal en el corto plazo, para así evitar conflictos con los aumentos futuros de la productividad, iv) la promoción de la competencia a través de la facilitación de la entrada de nuevos actores a los mercados, donde algunos de los aspectos claves son las regulaciones de entrada, el gobierno y la inclusión financiera y digital; y v) el impulso de una reforma en las actividades de *lobby* y el financiamiento de los partidos políticos de la región, de forma que los mercados sean más transparentes y se eviten problemas de eficiencia y asignación de recursos.

Marco conceptual y diagnóstico prepandemia: competencia y aumentos de la productividad

La competencia fomenta incrementos de productividad a través de dos canales principales: una mejor utilización de los recursos, la innovación y la inversión, por un lado, y la asignación de factores productivos hacia las empresas con mayores niveles de productividad, por el otro.

El primer canal tiene que ver con los procesos internos de las empresas. La competencia fomenta que estas busquen la forma de ofrecer a los consumidores mejores productos o menores precios que sus competidores. Esto se manifiesta en dos elementos claves: una utilización más eficiente de los recursos y la realización de actividades de innovación. Cuando las empresas tienen poder de mercado, sus acciones pueden desviarse hacia actividades de mantenimiento de rentas. A su vez, los incentivos de los diferentes agentes que participan en las empresas (gerentes, propietarios y trabajadores) pueden encontrarse desalineados, llevando a prácticas ineficientes. Por ejemplo, mayores niveles de competencia pueden promover la implementación de mejores prácticas gerenciales (Bloom y Van Reenen, 2010; Bloom et al., 2010) y laborales (Álvarez et al., 2018).

La competencia puede promover también que las empresas se involucren en actividades de innovación y adopción de tecnología para ganar una ventaja competitiva, ya sea a través de reducciones de costos o diferenciación de productos. Sin embargo, algunas innovaciones de alto costo requieren, para ser realizadas, de una expectativa de poder de mercado, al menos temporal, que permita recuperar la inversión. Esto justifica la existencia de regulaciones que protegen la propiedad intelectual y los derechos de autor (CAF, 2018).

El segundo canal tiene que ver con la asignación de recursos entre empresas. La presencia de poder de mercado de algunas empresas puede evitar el surgimiento o crecimiento de negocios más eficientes y promover la supervivencia de otros con baja productividad.

Las empresas tienen fuertes incentivos para instrumentar prácticas anticompetitivas que les permitan limitar la competencia y así obtener ganancias extraordinarias. Cuando una empresa realiza una práctica anticompetitiva puede lograr poder de mercado, permitiéndole subir sus precios por encima de los costos y reducir las cantidades ofertadas al mercado. El poder de mercado lleva, entonces, a una redistribución de los recursos entre las empresas y los consumidores y trabajadores, aumentando la parte del valor apropiada por las primeras. Además de perjudicar a los consumidores por los precios más altos, esta situación crea incentivos para que la empresa se focalice en explotar estas rentas, en vez de otras rentas basadas en la innovación y los aumentos de la productividad. Asimismo, el poder de mercado afecta la asignación de recursos entre empresas, pudiendo desviarlos de sus usos más productivos.

Defensa de la competencia para impulsar la productividad

Para evaluar la situación competitiva o de poder de mercado en un sector, son importantes tanto la estructura de dicho mercado (número de empresas y su tamaño relativo) como la conducta de estas empresas. Un número pequeño de empresas no es condición necesaria ni suficiente para la existencia de un excesivo poder de mercado. Por ejemplo, un sector puede tener un número relativamente grande de empresas que venden productos diferenciados, donde los consumidores tienen fuertes preferencias por ciertas características o marcas. Este tipo de situación puede permitir a algunas firmas del sector tener un alto poder de mercado para fijar precios altos. Por otra parte, es posible lograr que un número relativamente bajo de empresas compitan con una alta intensidad. Un reducido número de empresas en un mercado puede ser producto de que las mismas son más eficientes e innovadoras que sus potenciales competidores. En ese caso, no estaríamos ante un problema de competencia si estas empresas introdujeran innovaciones permanentemente, mejoraran su productividad y ofrecieran precios adecuados. Esta distinción es particularmente relevante para países pequeños o con mercados pequeños, donde sencillamente no es viable la presencia de un gran número de empresas en algunos sectores.

Una agenda a favor de la defensa de la competencia y el crecimiento de la productividad tiene que incluir políticas públicas de promoción y defensa de la competencia. Estas políticas se pueden clasificar entre aquellas que atienden a la estructura del mercado y las que atienden a la conducta competitiva de las empresas. A estas se agregan otros dos tipos de políticas que también afectan el grado de competencia y productividad: las políticas de apertura comercial, por una parte, y las de mejora de la calidad de la regulación de sectores específicos y empresas públicas, por otro.

Promoción y defensa de la competencia

El objetivo de la política de defensa de la competencia es combatir las prácticas anticompetitivas que generan o pueden generar en el futuro efectos adversos sobre los consumidores. Este política tiene en su foco el bienestar de los consumidores y no la distribución de las rentas entre las empresas. Sin embargo, una mayor competencia irá ligada a mejorar la productividad empresarial y permitir que las más productivas e innovadoras permanezcan en los diferentes mercados, aumentando la eficiencia de la economía.

En los últimos años, varios países de la región han realizado avances en legislación para defensa de la competencia, mientras que otros países no lo han logrado (Álvarez et al., 2018). Además, en aquellos países que han implementado políticas similares a las de países de la OCDE, la efectividad en la aplicación muchas veces presenta deficiencias. En este sentido, aspectos como la independencia técnica, la fortaleza institucional y la adecuación de los recursos son elementos fundamentales para la aplicación efectiva de este tipo de políticas.

Las políticas de defensa de la competencia pueden focalizarse en la estructura o en la conducta de los agentes. Las primeras buscan actuar sobre la concentración del mercado, intentando promover la existencia de muchos agentes en el mercado de forma que haya mayores posibilidades de competencia. Un ejemplo clásico de esto es el control previo a las fusiones y adquisiciones. Varios países de la región instituyeron recientemente este mecanismo, por el cual las operaciones de ese tipo quedan sujetas a revisión y aprobación previa en caso de que la concentración resultante amenace la competencia en los mercados. Sin embargo, estas legislaciones son todavía recientes. Como referencia, en Estados Unidos esto se instituyó en 1976. Antes de esa fecha, la Federal Trade Commission (FTC) revisaba las fusiones y adquisiciones y, si era necesario, las deshacía después del hecho.

Defensa de la competencia para impulsar la productividad

Las segundas apuntan a analizar las estrategias de las empresas que puedan atentar contra la competencia y que sean producto de un abuso de su posición dominante. Algunos ejemplos típicos de estas prácticas son la colusión (acuerdo de precios) o acuerdos de distribución exclusiva. Los primeros se rigen por reglas de prohibición *per se* en muchos países. Eso quiere decir que estas prácticas están prohibidas de por sí, ya que se asume que su presencia siempre causa un daño a los consumidores. El segundo tipo de prácticas se rigen por «reglas de la razón» (*rule of reason*) y, por lo tanto, la autoridad competente debe analizar el daño efectivo a los consumidores y, potencialmente, castigarlas.

Finalmente, las autoridades de competencia en la región, en general, se encuentran todavía en el proceso de construcción de sus capacidades, muchas veces en un contexto de escasos recursos. Adicionalmente, con frecuencia no están protegidas por los arreglos institucionales necesarios y enfrentan problemas en su independencia del poder político y los *lobbies* de partes interesadas.

Comercio internacional y competencia

Otro factor fundamental para aumentar la intensidad de la competencia en las economías es la apertura comercial. La competencia y la productividad se interrelacionan con el grado de exposición de los sectores de la economía al comercio internacional. El sector transable suele ser el de mayor productividad por su exposición a la competencia internacional. América Latina solía ser en los años ochenta una de las regiones con más altos aranceles y barreras al comercio. A partir de las reformas aperturistas de los noventa, se observó una caída en estas barreras al comercio en toda la región, que se vio acompañada por mejoras de productividad en los sectores más expuestos al comercio (Álvarez et al., 2018)¹.

La literatura económica ofrece evidencia robusta sobre los efectos de la apertura comercial en la desigualdad y otros factores políticos y sociales que también deben ser tomados en cuenta. Por un lado, las reformas comerciales generan cambios en la estructura productiva y del empleo, que tienen efectos relevantes sobre el mercado laboral, tanto en lo que respecta a trabajos como salarios, con impactos sobre la pobreza y la desigualdad. Por otro lado, las liberalizaciones del comercio han tendido a incrementar los márgenes de ganancias de las empresas. Esto se debe a que estas obtienen precios más bajos en los productos intermedios, pero traspasan sólo parcialmente estos ahorros a los precios finales. De esta forma, las reformas pueden generar mayores ganancias para los productores que para los consumidores, al menos inmediatamente después de llevarlas a cabo (De Loecker et al., 2016).

La apertura comercial también puede permitir a las empresas del sector no transable mejorar su productividad, a través del acceso a tecnologías e insumos importados a menores precios. Sin embargo, para lograr esto, la apertura debería combinarse con un mayor impulso a la competencia entre los importadores y una simplificación de los procedimientos de importación.

El sector no transable en América Latina tiene características que lo sitúan como el eje de las reformas de aumento de la productividad. En primer lugar, está compuesto por mercados con mayor concentración y una aparente menor intensidad en la competencia. En segundo lugar, incluye un grupo de actividades que son típicamente reguladas, ya

¹ En Álvarez et al., 2018 se hace una revisión de la literatura sobre los impactos de esta apertura a la competencia externa en la productividad, en la que se incluyen los trabajos de Pavcnik (2002) para Chile; Tybout y Westbrook (1995) para México; Eslava et al. (2013) para Colombia y Schor (2004) para Brasil.

que tienen altos costos fijos o presentan externalidades sobre la sociedad. En tercer lugar, impacta al sector transable. Finalmente, en muchos de los sectores no transables, participan empresas públicas. Las empresas que actúan en este sector se encuentran menos expuestas a la competencia externa y más expuestas a las instituciones y políticas internas. Los países con políticas de competencia fuertes logran reducir el poder de mercado y, por tanto, los márgenes de ganancia de las empresas del sector no transable (Besley et al., 2020).

Regulación de sectores específicos y empresas públicas

La regulación de sectores, particularmente aquellos que presentan fallas de mercado o una participación fuerte de empresas públicas, es también un elemento fundamental para mejorar la intensidad de la competencia en varios países de América Latina. Estos son muchas veces sectores estratégicos de la economía, con importantes encadenamientos, en los que típicamente una ausencia de regulaciones no permite maximizar el bienestar.

Sin embargo, regulaciones inadecuadas pueden también llevar a malos resultados, particularmente en términos de productividad. Por su relevancia y tamaño, si estas empresas funcionan eficientemente, pueden tener impactos positivos sobre la competencia y la productividad en sus sectores y en el resto de la economía.

Efectos de la pandemia en los sectores productivos y concentración

Este apartado comienza por revisar, en base a la evidencia internacional disponible, la situación y evolución de la concentración de los mercados antes de la pandemia. En segundo lugar, se pone el foco en América Latina, repasando la situación previa a la crisis sanitaria en cuanto a intensidad de la competencia y productividad. Finalmente, se revisan los cambios que se están produciendo durante la pandemia y cómo pueden afectar la concentración y la productividad.

Tendencias globales en el poder de mercado antes de la pandemia

De Loecker y Eeckhout (2020) proveen la evidencia más actualizada y amplia sobre el estado actual y evolución de la concentración de los mercados en el mundo en las últimas décadas (1980-2016). Este trabajo mide la concentración de los mercados a través de la tasa de margen de ganancias, es decir, qué tan alto es el ratio entre el precio que cobran las empresas por sus productos y servicios en relación con el costo marginal de producirlos. También utiliza otras medidas de poder de mercado, como la tasa de beneficios que obtienen las empresas, sacando conclusiones similares.

A nivel global, las tasas de márgenes de beneficios se incrementaron desde 1,1 en 1980 a 1,6 en 2016. Esto significa que las empresas obtienen precios por sus productos y servicios que son, en promedio, un 60 % más altos que sus costos marginales, mientras que unas décadas atrás los precios eran sólo el 10 % más altos que el costo marginal. Ese período, a su vez, puede dividirse en tres partes: un primer período de crecimiento de la concentración del mercado global en las décadas de 1980 y 1990, un estancamiento en la primera década de este siglo y un nuevo repunte del crecimiento de la concentración en los últimos 10 años.

Cuando se compara entre regiones, en términos generales, las tasas de margen de ganancias se incrementaron en todos los continentes, aunque con algunas diferencias importantes. Mientras que los países desarrollados han tenido los incrementos de poder

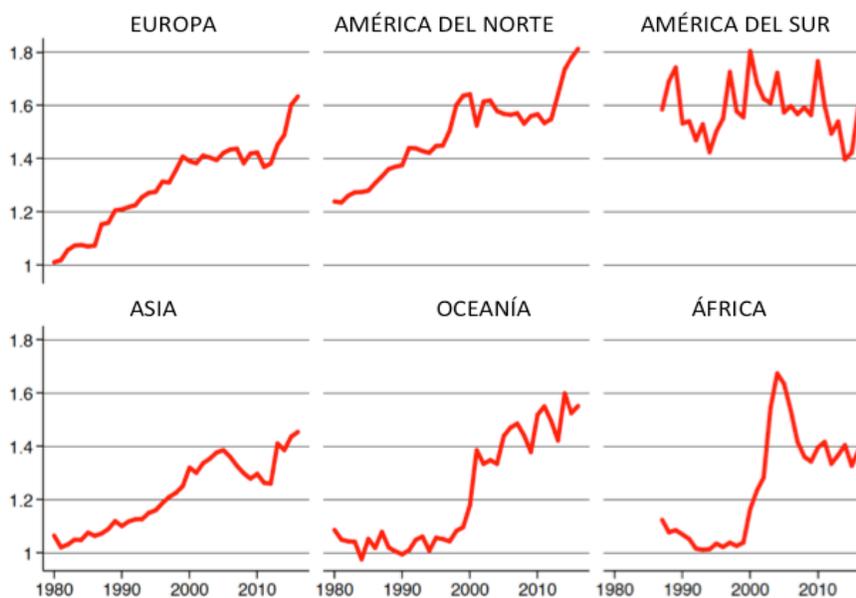
Defensa de la competencia para impulsar la productividad

de mercado más significativos, en la mayoría de las economías emergentes esas tasas comienzan el período en niveles relativamente más altos que las desarrolladas y tienen una evolución en el tiempo más heterogénea (Gráfico 1). Al final del período, las economías desarrolladas terminan teniendo niveles de concentración relativamente altos, mientras que en las economías emergentes hay situaciones muy dispares, con algunas de las tasas más altas (Rusia, Bolivia y varios países africanos) y más bajas (India y otros países africanos).

De Loecker y Eeckhout (2020) encuentran que los incrementos de las tasas de margen de beneficios globales se explican principalmente por grupos pequeños de empresas con niveles altos de poder de mercado, que se ve incrementado durante el período. Este fenómeno reciente no es, por tanto, algo que afecte a todas las empresas en general, sino que tiende a concentrarse en una pocas.

Otro fenómeno a destacar es el rol desempeñado por la Gran Recesión, que afectó particularmente a Norteamérica y Europa a partir de 2008. En los años anteriores a esa crisis, las tasas de margen de ganancias estaban estancadas en la mayoría de los países desarrollados. A partir de la recesión, estas tasas cayeron inicialmente y comenzaron a crecer fuertemente después del final de la crisis. Este fenómeno es observado también en otros trabajos, como el de Weche y Wambach (2018) para un conjunto de países europeos.

Gráfico 1. Evolución de las tasas de margen de ganancias promedio por regiones (1980-2016)



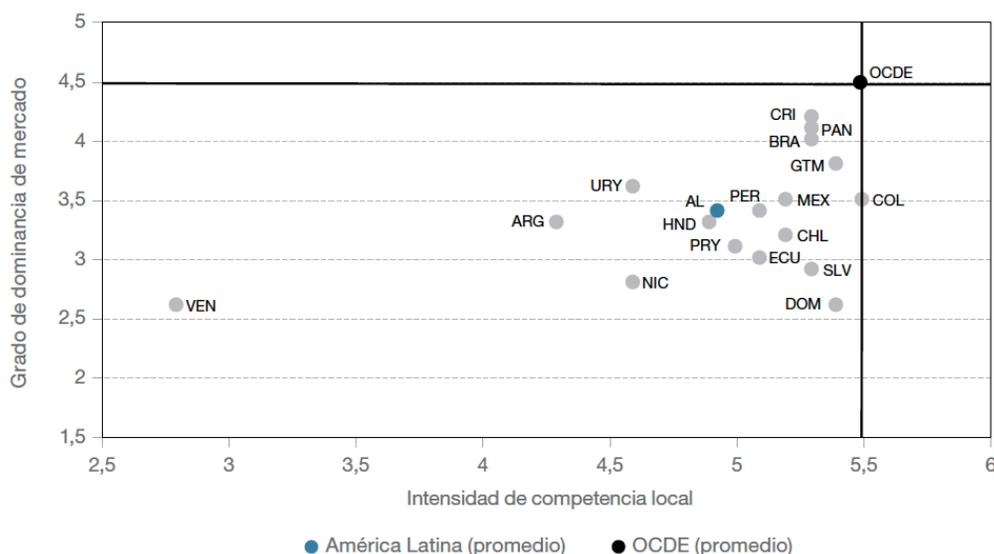
Fuente: De Loecker y Eeckhout (2020).

Concentración de mercado y productividad en América Latina

Latinoamérica se destaca en el panorama global por dos características específicas: altos niveles de concentración de mercado al inicio del período y, posteriormente, un débil crecimiento del margen de ganancias, según el estudio de De Loecker y Eeckhout (2020). Estos dos hechos hacen que, en 2016, las empresas latinoamericanas tuvieran niveles de poder de mercado comparables con el promedio mundial. Sin embargo, dentro de la región se observa una importante heterogeneidad. Mientras que países como Argentina, Colombia y México han tenido una evolución de márgenes de ganancias crecientes similar al promedio del mundo, los niveles de concentración de Perú y Brasil se han mantenido estables durante el período. Otros, como Venezuela y especialmente Chile, partieron de niveles muy altos y han visto importantes caídas de dichos márgenes en ciertos períodos.

Los problemas de intensidad de la competencia en la región se ven reflejados también en la percepción de las empresas. El informe RED 2018 de CAF (Álvarez et al., 2018) muestra, en base a dos indicadores subjetivos que forman parte del índice de competitividad global, construido por el Foro Económico Mundial, que los altos ejecutivos de las empresas de la región perciben menores niveles de competencia que los ejecutivos del promedio de la OCDE (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Percepción del grado de competencia en América Latina y OCDE



Nota: Los valores para cada país se basan en las siguientes preguntas: En su país ¿qué tan intensa es la competencia en los mercados locales? (1 = no es intensa en lo absoluto; 7 = extremadamente intensa) y ¿cómo caracteriza la actividad corporativa? 1 = dominada por algunos pocos grupos empresariales; 7 = distribuida entre muchas empresas). El promedio de América Latina (AL) incluye los países que se muestran. La OCDE excluye a Chile y México.

Fuente: CAF (2018) a partir de datos del índice de competitividad mundial (WEF, 2017).

Al mismo tiempo, América Latina acarrea problemas de baja productividad relativa de largo plazo. De acuerdo con el informe de Álvarez et al., 2018, las economías más importantes de la región tenían en 2014 un ingreso per cápita y un producto por trabajador que representan alrededor de la cuarta parte de los valores de Estados Unidos. Esta baja productividad tiene que ver, por un lado, con la productividad promedio de las empresas en comparación con las de Estados Unidos. Por otro lado, se

Defensa de la competencia para impulsar la productividad

observa que, dentro de cada sector, existe una mayor asignación de recursos (capital y trabajo) en empresas de baja productividad relativa, particularmente microempresas y empresas informales.

El informe muestra que existe una asociación positiva entre el poder de mercado, medido a través de los márgenes de beneficios y diferentes medidas de dispersión de la productividad, y la eficiencia en la asignación de recursos dentro de los sectores. A mayor concentración de mercado en los sectores productivos, peor asignación del capital y el trabajo entre empresas se encuentra. Además, esta asociación es más fuerte en América Latina que en otras regiones. Esto puede representar una oportunidad, ya que mejoras en los niveles de competencia en la región podrían asociarse a ganancias de productividad.

Efectos de la pandemia sobre la concentración de mercados

Durante la pandemia, el mundo entero ha experimentado, además de los costos en salud y vidas humanas, un detenimiento parcial y una reorganización de las actividades productivas, educativas y sociales. El informe de Perspectivas de la Economía Mundial para 2020, del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2020), pronosticaba una caída de la economía global del 4,4 % en 2020, seguida por un crecimiento del 5,2 % en 2021. Estas proyecciones implican altos niveles de desempleo en ambos años, tanto en las economías en desarrollo como en las desarrolladas.

Muchos países de la región enfrentan esta pandemia en condiciones de relativamente alta vulnerabilidad, debido a los bajos niveles de crecimiento y altos niveles de déficit fiscal y de deuda previos. La crisis sanitaria y económica generadas por la pandemia han profundizado más aún esos problemas, causando que los Gobiernos deban hacer elecciones difíciles en cuanto a la asignación del gasto.

Con la llegada de la pandemia, la actividad de concentración empresarial (fusiones y adquisiciones) se enlenteció en el mundo. El monto total de transacciones de este tipo se encontró en 2020 un 5 % por debajo del nivel de 2019, de acuerdo con Aliaj, O., (2020). Sin embargo, esta reducción fue el resultado de un comportamiento muy diferente durante el año. En el primer semestre, las transacciones quedaron virtualmente detenidas y se recuperaron en el segunda. En particular, un conjunto de transacciones hacia finales de 2020 fue lo que generó un valor parecido al de los años anteriores, destacando Estados Unidos, donde la actividad de fusiones y adquisiciones se ha incrementado por encima de los niveles anteriores a la pandemia.

América Latina está llamando la atención de inversores y empresarios en algunos mercados, en particular por los problemas financieros que enfrentan algunas empresas de la región. La profundidad del impacto de la pandemia en países como Brasil y México les ha puesto en la mira de capitales que buscan fusiones y adquisiciones. Compañías de inversión con base en Estados Unidos, fondos canadienses de inversión y fondos soberanos de Europa, en especial, están considerando este tipo de inversiones, de acuerdo con reportes de Forbes (Strong, 2020).

En términos de sectores productivos, pueden distinguirse tres tipos de actividad que van a tener distintos niveles de afectación. En primer lugar, se encuentran las empresas de telecomunicaciones, que, como ha pasado a nivel global, se han visto fortalecidas en la pandemia y no parecen ser actores para los cuales la crisis haya supuesto un cambio de condiciones. En segundo lugar, están las empresas que son mayoritariamente exportadoras e intensivas en capital. Estas empresas tienen una mayor probabilidad de ser objetivo de fusiones y adquisiciones. La industria exportadora y los sectores de energía, particularmente de gas y petróleo, son sectores que pueden abrir oportunidades

Defensa de la competencia para impulsar la productividad

para la expansión de otras empresas internacionales. Sin embargo, debido a su orientación al mercado internacional, la concentración de estas empresas tiene un menor impacto potencial sobre los consumidores locales. En tercer lugar, se encuentran las empresas en los sectores dedicados al mercado interno y al turismo, que son la mayor fuente de empleo en la economía. Ejemplos de estos sectores son el comercio al por menor, toda la industria de hostelería, de cruceros o las aerolíneas. Estas empresas han sido fuertemente impactadas por la crisis asociada a la pandemia y es donde probablemente las fusiones y adquisiciones tendrán mayores impactos sobre los consumidores.

El caso de las aerolíneas es ilustrativo de cómo la pandemia puede llevar a una reestructuración y potencial concentración de algunos sectores. Durante la emergencia sanitaria, las aerolíneas Aeroméxico de México, Avianca de Colombia y LATAM de Chile solicitaron protección del Capítulo 11 de la Ley de Bancarrota en Estados Unidos. Bajo esta modalidad, la empresa busca una reorganización, que usualmente cuenta con un acuerdo o compra por parte de otra. Esto permite mantenerla en operación y pagar a los acreedores a lo largo del tiempo. Es probable entonces que el sector surja de esta crisis mucho más concentrado, con los efectos que esto implica sobre los precios y el acceso a mercados de alto valor estratégico.

Efectos de la pandemia sobre la productividad

El contexto en el cual aparece la actual pandemia de COVID-19 es uno de bajo crecimiento de la productividad. El período reciente, posterior a la Gran Recesión, tuvo un enlentecimiento del crecimiento de la productividad global. En América Latina en particular, los años recientes fueron de muy bajo crecimiento.

En el corto plazo, se puede producir una reducción de la productividad aparente, en parte explicada por una subutilización de los recursos humanos. Di Mauro y Syverson (2020) señalan que, aunque es central concentrarse en los efectos reales sobre la productividad, por las consecuencias de largo plazo, vale la pena notar que, en el corto plazo, las caídas de la productividad observadas pueden ser mayores que las caídas reales por asuntos de medida. Una razón es que muchos Gobiernos están haciendo políticas de retención de trabajo (*labor hoarding*) debido a sus políticas laborales y para contener la crisis económica o el avance de la pandemia, y, por lo tanto, la productividad aparente en el corto plazo tendrá una caída más relevante que en el largo plazo. Una vez que la situación sanitaria se normalice y las empresas empiecen a producir a mayor ritmo, se conocerá el tamaño de este problema de medida.

Cabe entonces preguntarse cómo se verán afectadas las empresas y su productividad luego de finalizada la pandemia. Siguiendo a Di Mauro y Syverson (2020), para evaluar los impactos potenciales de la pandemia sobre el crecimiento y la productividad, es conveniente evaluar los impactos esperables sobre tres elementos clave: el trabajo, la acumulación de capital y la productividad de estos factores. En su proceso de producción, las empresas combinan capital y trabajo y poseen un determinado nivel de productividad. Cuanto mayor es este nivel de productividad, mayor es la cantidad de producto que obtienen por cada unidad de los insumos que utilizan. El crecimiento económico de largo plazo de las economías se debe a los aumentos de productividad general, pero también son relevantes los aspectos que afectan al trabajo y la acumulación de capital.

En primer lugar, es poco probable que la pandemia del COVID-19 tenga impactos significativos sobre la cantidad de población en edad de trabajar. Lamentablemente, la pandemia ha causado muchas muertes, pero dada la mortalidad y su distribución por

Defensa de la competencia para impulsar la productividad

edades, los impactos sobre el número total de trabajadores serán probablemente limitados. Sin embargo, la crisis podrá tener impactos sobre la oferta de trabajo y sobre la acumulación de capital humano. La detención parcial de la actividad económica ha provocado pérdidas de puestos de trabajo. Además, la suspensión de clases y otros servicios de cuidados ha llevado a que muchos trabajadores, sobre todo mujeres, hayan reducido sus horarios laborales o dejado de trabajar para poder realizar tareas de educación y cuidados.

Estas separaciones laborales pueden traer como consecuencia la pérdida de habilidades y dificultar el retorno posterior al mercado de trabajo en condiciones similares a las anteriores a la pandemia. Existe amplia evidencia que muestra las consecuencias negativas sobre los ingresos futuros de las separaciones laborales debidas al desempleo (Jacobson et al., 1993; Couch y Placzek, 2010) y el cuidado de los hijos (Kleven et al., 2019; Berniell et al., 2019). Adicionalmente, la suspensión de clases puede tener impactos sobre los aprendizajes que afecten la acumulación de capital humano en el largo plazo. Existen, sin embargo, algunos factores mitigantes de los impactos sobre la productividad de los trabajadores. En períodos de caída del empleo aumenta la demanda de educación (Dellas y Sakellaris, 2003), lo que podría tener algún impacto positivo sobre el nivel educativo. Por otra parte, las personas que continuaron empleadas han incrementado su utilización de tecnologías de la información y el trabajo remoto, lo cual podría mejorar su productividad.

La pandemia también puede afectar la acumulación de capital. Algunos tipos de capital se pueden volver obsoletos o destruirse si la demanda de ciertos servicios no se recupera en el largo plazo (di Mauro y Syverson, 2020). Por otra parte, se pueden estar produciendo incrementos en la acumulación de capital en aquellas actividades vinculadas a la mitigación de riesgos y la infraestructura de salud.

Para evaluar los impactos potenciales sobre la productividad, di Mauro y Syverson (2020) analizan los canales a través de los cuales la crisis actual puede afectar la trayectoria futura de crecimiento de la productividad. Para ello, descomponen los cambios de la productividad agregada en tres: i) el crecimiento de la productividad intraempresa, ii) las ganancias de productividad que se obtienen por la reasignación de recursos entre empresas dentro de un sector, y iii) las ganancias de productividad que se producen por la reasignación de recursos entre sectores de la economía. Si bien la pandemia puede afectar los aumentos de productividad también a través del tercer componente, las actividades afectadas y los impactos sobre el crecimiento de la productividad varían entre países y son difíciles de predecir, por lo que di Mauro y Syverson (2020) se concentran fundamentalmente en los dos primeros.

El primer componente es la productividad dentro de las empresas, que depende de la forma en que estas utilizan los factores de producción y las tecnologías con las que cuentan. Una parte de este componente es explicado por recursos intangibles que acumulan las empresas a lo largo del tiempo, tales como la construcción de relaciones de confianza con proveedores y empleados, la obtención de líneas de crédito y el desarrollo de prácticas organizacionales efectivas. El informe de Álvarez et al., 2018 presenta un ejercicio de descomposición de las brechas de productividad de la región con respecto a Estados Unidos previo a la pandemia y encuentra que este componente explica una parte importante de los diferenciales de productividad, especialmente en el sector manufacturero².

² Los resultados señalan que los dos primeros componentes son los más relevantes, mientras que la asignación de recursos entre sectores no explicaría estas brechas.

Defensa de la competencia para impulsar la productividad

Di Mauro y Syverson (2020) señalan que, en la medida que la crisis lleve a la destrucción de puestos de trabajo y al cierre de empresas, esto puede llevar a una desacumulación de este tipo de capital intangible, reduciendo la productividad. Por ejemplo, la productividad de una empresa se verá menos afectada si logra mantener a sus empleados en su planilla de trabajo que si se ve obligada a despedir a trabajadores que tendrá que reemplazar una vez pasada la crisis. Sin embargo, también puede haber algunos impactos positivos sobre la productividad a través de la adopción de nuevas tecnologías y la innovación.

La crisis actual y las estrategias de mitigación emprendidas por los Gobiernos pueden generar aumentos en otros costos de transacción de las empresas. Por ejemplo, para financiar las estrategias de mitigación, muchos Gobiernos pueden recurrir a aumentos de impuestos o procesos inflacionarios que aumenten los costos del capital y del trabajo. Si estos costos llevaran a una menor acumulación de estos factores, podría tener en el futuro impactos negativos sobre el crecimiento de la productividad.

Asimismo, es probable que en el futuro aumenten los costos asociados a la movilidad de bienes y trabajadores entre países. Esto puede revertir algunas ganancias de productividad logradas por las empresas a través de la transnacionalización de las cadenas de producción. Las empresas pueden adoptar además estrategias de reducción de riesgos futuros que impliquen repatriar actividades, con el riesgo de generar costos de productividad en el corto plazo y mayores problemas de empleo en economías emergentes. Las limitaciones a la movilidad de trabajadores entre países pueden también imponer costos en términos de productividad, ya que dificultaría el emparejamiento de las empresas con las personas que tienen las habilidades que las mismas requieren.

El segundo componente consiste en las ganancias de productividad que se obtendrían por la reasignación de recursos entre empresas dentro de un sector. De acuerdo con la descomposición realizada por CAF (2018), este componente es también muy relevante para explicar las brechas de productividad de la región con Estados Unidos. Se destaca en particular la excesiva asignación de recursos hacia empresas informales con muy baja productividad, así como los problemas de eficiencia de asignación entre empresas formales, particularmente en el sector servicios. Las crisis pueden propiciar aumentos de productividad a través de un proceso de salida del mercado de las empresas con menor productividad y una reasignación de capital y trabajo hacia aquellas que tienen mayor productividad. Según Di Mauro y Syverson (2020), es probable que las empresas pequeñas sean las que más sufran y tengan más probabilidad de cerrar como consecuencia de la pandemia.

Sin embargo, si bien el tamaño de las empresas tiende a estar correlacionado con la productividad, no es claro que un choque de esta magnitud genere salidas del mercado selectivas en función de la productividad. Esto se debe a que otros factores, como el poder de mercado y la habilidad para hacer *lobby* de las empresas, puede influir también en su supervivencia. Si el cierre de empresas se produce en función de estos otros factores, puede ir en detrimento de las ganancias de productividad y potencialmente favorecer una mayor concentración de los mercados. En este sentido, si bien las intervenciones estatales para mitigar el cierre de empresas pueden tener impactos positivos en el corto plazo, es necesario cuidar que no causen una distorsión en la asignación de recursos en el mediano plazo.

En síntesis, resulta clave priorizar aquellas medidas que fomenten un crecimiento de la productividad en el corto y mediano plazo, sin generar una mayor concentración en los mercados. Dadas las características de los problemas de productividad y competencia

en la región, los Gobiernos y agencias de competencia deberán prestar particular atención a que la salida de la crisis no involucre un reforzamiento de una asignación ineficiente de los recursos; por ejemplo, a partir del subsidio a empresas con baja productividad y dinamismo y con alto poder de mercado.

Un incremento del grado de concentración de los mercados podría agravar los problemas de asignación excesiva de capital y trabajo en empresas con baja productividad relativa. Asimismo, una mayor concentración de los mercados puede limitar los incentivos de las empresas a innovar e invertir para mejorar la productividad, dificultando el crecimiento de la productividad en el mediano plazo. Finalmente, un mayor poder de mercado de las empresas puede generar también una concentración de los mercados de trabajo (poder de monopsonio), lo que puede reducir el crecimiento de los salarios a la salida de la crisis, con impactos sobre la desigualdad.

Prácticas competitivas y la pandemia en América Latina

El funcionamiento de los mercados puede verse distorsionado durante las crisis, particularmente durante una pandemia. En este apartado se relevan algunos problemas en el funcionamiento de los mercados que se producen durante este tipo de eventos y desafíos que enfrentan las autoridades para proteger la competencia en los mercados.

Pandemia, abastecimiento, precios y competencia

Durante una crisis sanitaria, se produce un incremento repentino de la demanda de productos esenciales, ya sea por un cambio en el uso de estos productos (por ejemplo, las mascarillas y el alcohol en gel) o por respuestas de los consumidores, demandando más productos esenciales por miedo a un desabastecimiento futuro (como ha pasado en muchos lugares con los productos de higiene y alimentos).

En contextos de funcionamiento normal de los mercados, cuando se producen incrementos en la demanda, el mercado se equilibra con una mayor cantidad producida y un mayor precio. Sin embargo, cuando se producen cambios grandes y repentinos en la demanda, es posible que este mecanismo de equilibrio no funcione adecuadamente. La oferta puede ser relativamente inelástica en el corto plazo, es decir, que necesita tiempo para responder a los mayores precios ofreciendo mayores cantidades.

Por el lado de la oferta, la crisis sanitaria y las concomitantes medidas de limitación a la movilidad de las personas y bienes pueden producir dificultades para el abastecimiento de productos esenciales. Estos problemas se agravan cuando existen cuellos de botella en el abastecimiento o concentración en mercados de importancia estratégica. Así, el aumento del precio en el corto plazo no aumenta la oferta y únicamente hace encarecer los bienes. Esta situación puede llevar a un insuficiente abastecimiento, precios excesivamente altos y problemas de inequidad en el acceso a bienes y servicios esenciales.

En un contexto de problemas de abastecimiento, se producen cambios en la conducta competitiva de las empresas. Hay dos tipos de comportamiento: los acuerdos entre competidores y el comportamiento especulativo en precios. Las empresas pueden, sin embargo, justificar la existencia de acuerdos y aumentos de los precios como estrategias necesarias para garantizar la continuidad de la provisión de bienes. Esto conlleva desafíos importantes para las autoridades de competencia, que deben encontrar un compromiso entre la aplicación de las normas de competencia y el objetivo de los Gobiernos de mantener o restablecer el abastecimiento de productos esenciales. En los siguientes subapartados se discuten los desafíos que en este contexto enfrentan las

autoridades de competencia para la aplicación de las normas vinculadas a los acuerdos entre empresas y la especulación de precios.

Acuerdos de cooperación entre empresas

Con el objetivo de mantener el abastecimiento de productos esenciales, los Gobiernos pueden consentir acuerdos de cooperación entre empresas competidoras, que en situaciones normales no estarían permitidos por las autoridades de competencia. Este tipo de acuerdos abren la posibilidad de ganar eficiencias en la cadena de producción y distribución que faciliten el abastecimiento, pero presentan también riesgos en cuanto al mantenimiento de la conducta competitiva de las empresas, involucrando conductas colusivas. Algunas legislaciones de competencia obligan a la autorización previa de acuerdos de colaboración entre competidores, mientras que, en otras, la evaluación se produce *ex post*. En cualquier caso, las autoridades de competencia deben ponderar las ganancias de eficiencia contra los riesgos de conductas anticompetitivas.

El otorgamiento de permisos para este tipo de acuerdos fue flexibilizado en muchos países en el comienzo de la actual pandemia. Por ejemplo, a partir marzo de 2020, los Gobiernos del Reino Unido y Australia autorizaron expresamente la cooperación entre cadenas de comercialización y empresas de logística. Las autoridades de competencia pueden publicar criterios explícitos para el otorgamiento de excepciones. Otro tipo de respuesta es el utilizado por las autoridades de competencia de Estados Unidos, que anunciaron una aceleración de los procedimientos de investigación de acuerdos para facilitar a las empresas realizar pactos cuando estos no supongan una amenaza a la competencia.

En América Latina, varios países concedieron permisos puntuales o guías para el otorgamiento de autorizaciones con la finalidad de facilitar los procedimientos y garantizar el funcionamiento de las cadenas de abastecimiento. Algunos ejemplos de este tipo de acciones se produjeron en Brasil, Chile, Colombia, México y República Dominicana, particularmente en los sectores de energía, transporte, y alimentos. En los hechos, sin embargo, el número de solicitudes de autorización de acuerdos entre competidores parece haber sido menor que el esperado al comienzo de la pandemia (Centro Competencia, 2020).

En el caso de Chile, la Fiscalía Nacional Económica emitió una declaración pública en cuanto a si sería lícito, conforme a la ley chilena de libre competencia, que competidores colaboren entre sí a raíz de la crisis sanitaria producida por el COVID-19. En dicha declaración, se expresa que algunos de estos acuerdos pueden ser lícitos y que:

Para determinar la licitud o ilicitud de un acuerdo de colaboración entre competidores, debe realizarse un ejercicio de balance o ponderación de sus efectos, eficiencias y riesgos. Si un acuerdo de colaboración entre competidores genera eficiencias, estas son mayores a sus riesgos anticompetitivos, se adoptan mecanismos para restringir al máximo la interacción entre los competidores y no existe un mecanismo menos lesivo de la competencia para alcanzar dichas eficiencias que su celebración, siendo por tanto necesario, un acuerdo de colaboración entre competidores sería lícito ... En un estado de catástrofe como el actual, es posible que la producción y distribución de bienes, así como la prestación de servicios, ya no sea posible, o no pueda realizarse en forma óptima, sin un cierto grado de colaboración entre competidores (Fiscalía Nacional Económica, 2020, punto 3).

Respuestas a precios excesivos en mercados afectados por la pandemia

Como respuesta a un incremento en precios de bienes o servicios esenciales, los Gobiernos pueden recurrir a regular precios. Este tipo de regulación puede ser combinado con limitaciones a las cantidades vendidas a cada consumidor, como forma de moderar la demanda y permitir un acceso más equitativo. Una desventaja de estas leyes puede ser que, al no permitir subir los precios, se genere un menor incentivo para el aumento de la oferta. Obviamente, además de lo que puede ser eficiente o no, aquí entra en juego lo que se considera justo en cada sociedad en cada momento.

Algunos países cuentan con legislación que limita los incrementos de precios de productos esenciales en situaciones de catástrofe. Por ejemplo, este es el caso de Chile cuando se producen terremotos. También varios estados de Estados Unidos, incluyendo California, Massachusetts y Nueva York, cuentan con este tipo de legislación contra la especulación de precios (*price gouging laws*).

Otros países han recurrido a medidas específicas en respuesta a incrementos observados en los precios de determinados bienes durante la pandemia del COVID-19. Por ejemplo, los Gobiernos de Argentina y Francia impusieron limitaciones a los precios del alcohol en gel y, en el caso del segundo país, se llegó incluso a requisar las existencias de mascarillas de protección respiratoria.

Las empresas privadas, respondiendo a la legislación o no, también pueden poner limitaciones a los aumentos de precios, con el objetivo de mejorar su propia reputación. Esto es más probable en el caso de productos en los que existen compras repetidas y donde los factores de reputación y posicionamiento de marca son relevantes. Por ejemplo, algunas compañías aéreas anunciaron limitaciones a los incrementos de precios al inicio de la pandemia. Las empresas del sector minorista pueden también tomar medidas de racionamiento, limitando el número de unidades que venden a cada persona. Por ejemplo, en algunos países, las principales cadenas de supermercados restringieron el número de unidades de productos de higiene que se podían adquirir cuando se comenzó a observar una insuficiencia de existencias de esos productos.

Un riesgo para la efectividad de las limitaciones a los precios autoimpuestas por las empresas es que otras empresas o incluso particulares compren grandes cantidades de productos para revenderlos a precios más altos, aprovechando el exceso de demanda. Esto se observó, por ejemplo, en Estados Unidos, donde se vendía alcohol en gel y mascarillas a precios altos a través de Amazon, antes de que esta compañía acotara estas prácticas, borrando anuncios y suspendiendo miles de cuentas de usuarios. El comunicado de Amazon decía que «los precios excesivos en tiempos de emergencia son una violación a las políticas de la compañía, no son éticos y, en algunas áreas, son ilegales». Las leyes de precios especulativos proveen un marco legal para la persecución de este tipo de comportamiento.

Los precios excesivos representan desafíos para las autoridades de competencia y de defensa del consumidor, ya que su persecución dentro del derecho de competencia puede no ser totalmente evidente en las normativas, ya sea por la ausencia de legislación específica contra la especulación de precios o por la dificultad de probar que los aumentos de precios son ilegítimos. En algunos países, las autoridades de competencia prefieren no intervenir en este tipo de situaciones; en otros, como México, se limitaron a realizar advertencias a determinadas industrias cuando observaron incrementos de precios, para evitar carteles y coordinaciones en bienes esenciales. Otros países de la región, como Brasil y Chile, se han ido acercando a Estados Unidos en la utilización de leyes contra la especulación de precios.

Fusiones y adquisiciones en tiempos de pandemia

La pandemia del COVID-19 y la crisis que ha generado han tenido impactos disruptivos sobre la economía, que, como se ha mencionado anteriormente, pueden llevar a una ola de cierres y de fusiones y adquisiciones (FyA) de empresas. En este contexto, es clave el rol de las autoridades de competencia para evitar que esto lleve a una mayor concentración de los mercados, lo que tendría impactos negativos sobre los consumidores y sobre la innovación y productividad empresarial. Sin embargo, la crisis plantea importantes desafíos para la aplicación de medidas de control de las fusiones y adquisiciones (OCDE, 2020).

Un primer grupo de desafíos tiene que ver con la posibilidad de un mayor interés de los Gobiernos en los potenciales impactos económicos de las fusiones y adquisiciones (FyA) en un contexto de crisis. Este tipo de transacciones pueden ser vistas por los Gobiernos como inversiones con el potencial de mitigar la crisis económica, pudiendo entonces ejercer presión sobre las autoridades de competencia para que relajen los criterios de aprobación de las FyA. Es importante distinguir, sin embargo, los objetivos de políticas de empleo e industrial, de aquellos de la política de competencia. En el próximo subapartado se discuten estos desafíos y las tensiones que pueden surgir entre estos diferentes objetivos durante la actual crisis.

Un segundo conjunto de desafíos se vincula con la implementación de evaluaciones de las FyA en un contexto de mayor incertidumbre en los mercados. La evaluación de estas transacciones requiere comparar el funcionamiento del mercado que resultaría de la operación con el que se observaría en ausencia de esta. Este análisis contrafactual se ve dificultado en contextos de crisis y cambios rápidos de las condiciones de mercado, ya que es difícil predecir la evolución esperada en dicho mercado. En el mismo sentido, durante una crisis agregada, es más difícil evaluar la viabilidad de las empresas, dificultando así la evaluación de la excepción de la empresa en crisis como justificación para una fusión o adquisición. La incertidumbre también puede dificultar la implementación y el monitoreo de remedios como solución a las fusiones y adquisiciones con potenciales impactos negativos. Estos aspectos son analizados en el segundo subapartado.

¿Es conveniente relajar el control de fusiones y adquisiciones como salida a la pandemia?

Como se planteó más arriba, existen algunos sectores de la economía de América Latina más golpeados por la pandemia, donde se están desarrollando o se darán actividades de concentración empresarial. En este contexto, existe la posibilidad de que aumente la cantidad de solicitudes de fusiones y adquisiciones. A esto se suma un mayor interés en estas operaciones, desde el punto de vista de los Gobiernos, por sus potenciales impactos económicos. En este marco, cabe preguntarse si los procedimientos de aprobación de fusiones y adquisiciones deberían ser distintos en las crisis, ya sea en términos de incrementar la velocidad con la que se produce la evaluación de estas transacciones o de flexibilizar los criterios para su aprobación.

Los Gobiernos pueden querer incentivar determinadas fusiones o adquisiciones con el objetivo de rescatar empresas en riesgo de quiebra, evitar incrementos mayores del desempleo o mantener abiertas compañías en sectores estratégicos. En esta situación, se puede producir una tensión entre los objetivos de protección de la competencia perseguidos por las autoridades en la materia y otros objetivos de política pública, como el empleo y el desarrollo económico. Los criterios para promover o aprobar fusiones y adquisiciones desde el punto de vista de la competencia no son los mismos que se

Defensa de la competencia para impulsar la productividad

aplicarían para promover el empleo o para promover la mantención del aprovisionamiento en sectores estratégicos en el corto plazo. Por ejemplo, la aprobación de fusiones de empresas de gran tamaño puede preservar un gran número de puestos de trabajo, pero tener impactos negativos sobre la competencia en el sector y la promoción de la productividad y el crecimiento en el futuro.

Un relajamiento de los criterios de evaluación de las fusiones y adquisiciones tiene el riesgo de aumentar la concentración de los mercados en los que operan esas empresas, generando en el largo plazo precios más altos y menores incentivos para aumentar la productividad y calidad. Estos riesgos existen tanto en el caso de fusiones y adquisiciones horizontales, es decir entre empresas que compiten entre sí, como en las verticales, entre empresas que se encuentran en diferentes etapas de la misma cadena productiva, que pueden limitar en el largo plazo el acceso a insumos de competidores.

En la salida de la Gran Recesión, se produjeron discusiones de este tipo en la OCDE. Las autoridades de competencia de esta organización concluyeron que no existía justificación para relajar los estándares de evaluación de casos de excepción de la empresa en crisis. También señalaron que hay otros instrumentos de política que los Gobiernos pueden utilizar cuando hay un interés por ayudar a empresas en riesgo de quiebra, tales como los subsidios. Sin embargo, sí se reconoció la posible necesidad de realizar ajustes a los procedimientos para acelerar los procesos de evaluación.

En la crisis actual, varias autoridades de competencia han anunciado instrucciones y clarificaciones para las empresas sobre los procesos de evaluación de fusiones y adquisiciones en el contexto de la pandemia. Sin embargo, eso no implica relajar los controles o criterios de evaluación de estas operaciones. Algunas autoridades de competencia, como por ejemplo la Competition and Markets Authority del Reino Unido (CMA, 2020), han anunciado que no cambiarán los estándares de evaluación como consecuencia de la crisis.

En general, las agencias de competencia son reticentes a tomar este tipo de medidas con los casos de fusiones y adquisiciones. Sin embargo, sí hay experiencia de este tipo de acciones en otro tipo de prácticas, como, por ejemplo, la colusión. La razón de esta diferencia es que, en los casos de fusiones y adquisiciones, una vez realizada la transacción es difícil revertirla. En cambio, los casos de colusión pueden ser revisitados y desafiados en el futuro. Un ejemplo de esto ha sido el desempeño de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) de México, la cual mantuvo el control de las fusiones y adquisiciones durante la pandemia, pero tomó en abril de 2020 la decisión de no perseguir casos de colusión (acuerdos de empresas) que permitieran no interrumpir la cadena de producción de insumos.

Sin embargo, puede ser necesario incorporar a los criterios y procedimientos de evaluación consideraciones que son específicas para los contextos de crisis. Un ejemplo es la necesidad de tener en cuenta la dinámica esperada de las empresas y los sectores en los que operan, incluyendo la posibilidad real, en el contexto actual, de ejercer presión competitiva sobre la firma que se propone adquirir, así como la probabilidad de cierre futuro de otros competidores. Este tipo de consideraciones pueden requerir la realización de ajustes a los procedimientos técnicos utilizados para evaluar los impactos esperados de las fusiones y adquisiciones, aún cuando se mantengan los principios fundamentales de la evaluación. Finalmente, cuando los Gobiernos están dispuestos a autorizar fusiones y adquisiciones por motivos de interés público que van más allá de los impactos esperados sobre la competencia, las autoridades de competencia pueden realizar recomendaciones para mitigar los efectos negativos sobre la competencia, por ejemplo,

proponiendo remedios. Estos aspectos son discutidos en más detalle en el próximo apartado.

Desafíos para la evaluación de fusiones y adquisiciones en un contexto de pandemia

A continuación, se revisan, en base al análisis elaborado por la OCDE (2020), algunos aspectos específicos de las evaluaciones de fusiones y adquisiciones que se pueden ver afectados por la incertidumbre inherente a la actual crisis: la aplicación de remedios, la evaluación de argumentos de excepción de la empresa en crisis y cuestiones procedimentales que demoran los procesos de fusión y adquisición, como los tiempos de espera (*standstill obligations*). Esos tres elementos constituyen desafíos particularmente relevantes en la región, donde el control previo de fusiones es un fenómeno reciente.

América Latina presenta un panorama heterogéneo de regímenes de evaluación de fusiones y adquisiciones. Varios países, como Argentina, Perú, Costa Rica y Uruguay, cuentan con legislación sobre el control de estas transacciones, pero se encuentran recién comenzando o comenzarán en un futuro próximo a implementar el control previo de las concentraciones.

Aplicación de remedios. Los remedios son exigencias que se imponen a las partes para la aprobación de una fusión o adquisición. Pueden ser estructurales (desinversión de activos físicos o intangibles), de conducta (obligando o prohibiendo a las partes realizar determinadas actuaciones por un período de tiempo) o una combinación de ambos. Los remedios son aplicables cuando es posible aislar por productos, activos o comportamientos específicos la problemática que causaría la fusión o adquisición. En el contexto actual, la aplicación de remedios puede resultar una herramienta útil para mitigar los efectos anticompetitivos de las FyA, sin llegar a prohibirlas. Sin embargo, la aplicación de remedios se puede ver también dificultada por el nivel de incertidumbre existente.

Los remedios estructurales suelen ser más sencillos de implementar para las autoridades de competencia por su claridad y mayor facilidad de monitoreo. Sin embargo, en un contexto de alta volatilidad e incertidumbre, su diseño e implementación no son sencillos. Por ejemplo, en este tipo de contexto, es más difícil evaluar la valoración futura de activos para determinar las desinversiones requeridas; además, es más desafiante encontrar compradores potenciales para los activos desinvertidos, y el contexto cambiante puede volver obsoleta rápidamente la solución prevista (por ejemplo, debido a la salida del mercado de competidores en el corto plazo).

Las autoridades deben entonces evaluar estos riesgos para mejorar el diseño de los remedios estructurales (por ejemplo, ajustando los plazos y procedimientos requeridos para las desinversiones) y, en algunos casos, directamente buscar soluciones de otro tipo, potencialmente llegando al rechazo de la fusión o adquisición. Los remedios de conducta pueden ser más flexibles, lo que sería una ventaja en un contexto de alta incertidumbre, pero también son más difíciles de diseñar y monitorear para las autoridades de competencia.

Excepción de la empresa en crisis. Este es un argumento que las empresas pueden utilizar para justificar una fusión o adquisición, alegando que, en ausencia de la operación, una de las empresas entraría en bancarrota y se retiraría del mercado, con lo que se perderían sus activos, por lo que la fusión no aumentaría la concentración de mercado en relación con esta situación contrafactual.

Defensa de la competencia para impulsar la productividad

El uso de este tipo de argumento puede aumentar durante las crisis, ya que más empresas se encuentran en riesgo de bancarrota. Sin embargo, el contexto de caída de la demanda agregada y de incertidumbre dificulta la evaluación por parte de las autoridades de este tipo de argumento, ya que resulta complejo distinguir entre problemas financieros transitorios y problemas de solvencia permanentes. La evaluación de estos argumentos requiere un estudio profundo del mercado correspondiente, pero esto puede llevar más tiempo, durante el cual el valor de la empresa en riesgo de quiebra puede deteriorarse rápidamente.

Plazos de los procedimientos y períodos de espera. La legislación de fusiones y adquisiciones suele incluir cláusulas de obligación de notificación previa a las autoridades de competencia y un período de espera para la aprobación durante el cual no se puede realizar la transacción. Estas cláusulas permiten prevenir conductas anticompetitivas previas a la potencial fusión, tales como el intercambio de información sensible o conductas colusivas.

En un contexto de crisis y con un mayor número de solicitudes de fusiones y adquisiciones, las autoridades de competencia se pueden ver presionadas a acelerar los procedimientos de evaluación. Esto puede incluir, por ejemplo, un incremento de las solicitudes de excepción de los períodos de espera. En algunos casos, tales como situaciones de bancarrota inminente y bajo riesgo de efectos nocivos a la competencia, este tipo de excepciones pueden ser útiles para evitar los costos de una demora en el proceso de fusión, mientras se espera una resolución.

Si bien el otorgamiento de excepciones es poco frecuente, podría aumentar durante la crisis. Sin embargo, existen alternativas a una excepción completa, como el otorgamiento de excepciones parciales para permitir una fusión parcial temporal, que permita mitigar los riesgos más inminentes de quiebra. También es posible sustituir las excepciones por un procedimiento más expeditivo de evaluación en los casos que presentan urgencia y bajo riesgo de efectos anticompetitivos.

Lecciones aprendidas y una agenda de políticas de fomento a la competencia para promover la productividad

La pandemia ha golpeado a muchos sectores de las economías locales y globales, pero abre espacio para cambios en las políticas públicas. En este apartado, se discuten tres campos donde se pueden sacar lecciones para las políticas vinculadas a la competencia y la productividad. En primer lugar, se discuten las lecciones que deja esta pandemia en cuanto a la importancia de los roles del Estado y de la coordinación intergubernamental en el desarrollo e implementación de estrategias de prevención y respuesta a crisis de esta naturaleza. En segundo lugar, se presenta un breve resumen de las principales tendencias y cambios recientes en materia de defensa de la competencia en el mundo.

Recientemente las autoridades de competencia han adoptado posiciones más estrictas, tanto en la evaluación de fusiones y adquisiciones como en las conductas ligadas al abuso de la posición dominante. Tras la crisis, la región necesitará una agenda de avance en defensa de la competencia y de reformas proproductividad. El último apartado de esta sección señala algunas áreas en las que la región puede avanzar en los próximos años en este sentido.

Crisis global, renovado rol de los Estados y coordinación internacional

Las instituciones públicas deben diseñar estrategias de prevención y respuesta ante crisis como la del COVID-19. La pandemia ha llevado a una reevaluación de la efectividad y rapidez de respuesta de los mercados y de los Gobiernos para asegurar la provisión de bienes y servicios esenciales ante una crisis sanitaria global. Para evitar este tipo de problemas en el futuro, será necesario combinar los mecanismos de competencia en los mercados con mecanismos de prevención y mitigación planificados por los Estados, así como con la coordinación entre países.

Un primer elemento de una estrategia de prevención es el establecimiento de mecanismos para asegurar la disponibilidad de bienes esenciales. Esta pandemia demostró que, en una crisis global, que genera un *shock* de demanda de algunos bienes y servicios, el mercado puede responder demasiado lentamente, creando demoras en la provisión de estos productos esenciales e incrementos excesivos de precios en el corto plazo. La disrupción de las cadenas de producción genera cuellos de botella en la provisión local, y el carácter global de la crisis impide que se pueda recurrir a la importación para cubrir la demanda. Una estrategia de prevención requiere, por una parte, la instauración de mecanismos de acumulación de reservas de bienes esenciales (particularmente, insumos médicos y de higiene) y protocolos de racionamiento cuando la oferta no puede satisfacer la demanda. Por otra parte, es necesario tomar medidas para asegurar que la oferta responda rápidamente a los incrementos de la demanda.

La combinación óptima entre la acumulación preventiva de existencias y el recurso a mecanismos de mercado para aumentar la oferta depende del tipo de bienes que se trate (por ejemplo, qué tan perecederos son). También depende de la posibilidad de contar con capacidad de producción ociosa que pueda responder o ser reconvertida rápidamente ante un incremento repentino de la demanda (Fabra et al., 2020). En el caso de tener que recurrir a aumentos de la oferta, es fundamental mantener la vigilancia del funcionamiento de los mecanismos competitivos.

La pandemia mostró también la importancia de las inversiones en infraestructura de salud, así como en ciencia y tecnología. Por ejemplo, los impactos de la pandemia sobre la mortalidad son mayores cuando los países no cuentan con un número suficiente de unidades de cuidados intensivos ni suficiente personal calificado. Otro de los elementos que resultan importantes en la evolución de la pandemia es la capacidad de investigación y desarrollo de la comunidad científica y la industria farmacéutica para la secuenciación del virus y la formulación y puesta en funcionamiento temprana de mecanismos de testeo de la población, así como el hallazgo y fabricación de tratamientos y vacunas.

Por ejemplo, la revista Nature (2020) destacó al virólogo Gonzalo Moratorio y sus colegas del Instituto Pasteur y la Universidad de la República, instituciones de Uruguay con financiamiento público, por el desarrollo temprano de un test de coronavirus y un programa nacional para su administración, que contribuyeron al éxito de este país en limitar el contagio de la enfermedad. La característica de bien público de las inversiones en ciencia básica y en infraestructura, así como las fuertes externalidades existentes en este tipo de eventos, explican las fallas de mercado existentes y la necesidad de inversión pública en estas áreas.

En el caso de una pandemia, así como de otras crisis globales, las externalidades no se limitan a los habitantes de un país, sino que trascienden fronteras. Por este motivo, la coordinación entre los Gobiernos debe jugar un rol clave en cualquier estrategia de prevención y respuesta. Esta coordinación se puede dar a través de medidas independientes, pero coordinadas, así como a través de esfuerzos colectivos. Un ejemplo

de este último tipo de coordinación es el Acelerador del Acceso a Herramientas de Covid-19 (ACT, por sus siglas en inglés), lanzado como resultado de un llamamiento de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Comisión Europea, Francia y la Fundación Bill y Melinda Gates en respuesta a la pandemia. El ACT tiene tres pilares, uno de los cuales es el COVAX, el pilar de inmunización. Coordinado por la OMS y dos alianzas globales público-privadas (Gavi Vaccine Alliance y Coalition for Epidemic Preparedness Innovations), COVAX actúa como una plataforma que apoya la investigación, el desarrollo y la fabricación de múltiples candidatos a vacunas contra el COVID-19 y negocia sus precios centralizadamente, para asegurar el acceso a las vacunas de los países participantes, sin importar su nivel de ingresos (Berkeley, 2020). Esto beneficia a los países participantes no sólo a través de su propio acceso a las vacunas, sino también a través de un mayor poder de negociación conjunto y debido a las externalidades positivas que genera que un mayor número de países pueda acceder a las vacunas para inmunizar al menos a una parte de su población. América Latina es una de las regiones más afectadas por la pandemia y se beneficiará significativamente de esta iniciativa.

Tendencias en concentración de mercado y defensa de la competencia

Más allá del efecto de la pandemia, se está produciendo un giro muy significativo en defensa de la competencia, particularmente en la evaluación de fusiones y adquisiciones, fruto de un conjunto de voces de la academia y actores políticos que han plateado el tema con preocupación. El ejemplo quizás más importante de esto es el reciente cambio de posición de la Federal Trade Commission (FTC) de Estados Unidos con respecto a las compras de competidores que Facebook realizó hace ya varios años.

La FTC y más de 40 de los Estados de Estados Unidos acusan a Facebook de comprar a sus rivales (WhatsApp e Instagram) para aplastar ilegalmente la competencia y han pedido que estas compras queden sin efecto. La comisión de competencia de Estados Unidos exige que Facebook venda ambas empresas, calificando las compras como un excelente ejemplo de la estrategia de la red social de «*killer acquisitions*» («compras para matar» o «comprar o enterrar»). Cuando Facebook compró Instagram por USD 1.000 millones en 2012, Instagram era una empresa prometedora con solo 30 millones de usuarios frente a los 1.000 millones de Facebook. WhatsApp, que Facebook adquirió en 2014 en un acuerdo valorado en casi USD 21.000 millones, era una aplicación de mensajería con un gran número de seguidores fuera de Estados Unidos. Para entonces, Facebook había empezado a cotizar en bolsa y estaba buscando expandirse a nuevas áreas. De hecho, en ese momento, la FTC había dicho que no había problema y autorizado la demanda.

La acusación a Facebook ocurre en un contexto de cambio de actitud por parte de las autoridades de defensa de la competencia en Estados Unidos sobre lo que se considera una práctica monopólica. Este es un desarrollo que plantea riesgos no solo para Facebook, sino para otras empresas dominantes en todas las industrias, incluidas la tecnológica, la farmacéutica y la financiera. En Europa, se han producido también movimientos en el mismo sentido. Los reguladores están proponiendo leyes más estrictas contra la industria tecnológica y han emitido miles de millones de dólares en multas por la violación de las leyes de competencia.

Este cambio se produce luego de que se fomentara en la academia un debate sobre el poder de mercado. El trabajo de De Loecker y Eeckhout (2020), comentado en el apartado «Efectos de la pandemia en los sectores productivos y concentración», provee la evidencia más actualizada y amplia sobre el estado actual y evolución reciente de la

concentración de los mercados en el mundo y muestra que, a nivel global, este fenómeno se incrementó sustantivamente en las últimas cuatro décadas y particularmente en los últimos diez años.

Existen también otros ejemplos recientes de acciones de la FTC en este sentido; por ejemplo, el recurso pidiendo información a las empresas tecnológicas sobre su comportamiento. Estas investigaciones dieron lugar a una demanda contra Google, formulada por el Departamento de Justicia (que también tiene potestades de defensa de la competencia), que acusaba a Google de proteger ilegalmente un monopolio por los temas de la publicidad. El Departamento de Justicia también denunció recientemente a la empresa Visa para impedirle la compra de otra de información financiera llamada Plaid, con el argumento de que estaba tratando de neutralizar a un competidor en ascenso mediante su adquisición. La FTC ha desafiado igualmente otros dos acuerdos propuestos recientemente, uno que involucra productos farmacéuticos y otro referido a tecnología de secuenciación del ADN, que, según alega, tenían la intención de cortar la competencia que aún no existía. Esta «revolución legal», como se ha llamado en la discusión pública, aún no se ha probado en los tribunales. Pero obviamente la demanda de Facebook, si sale favorable a la FTC, podría allanar el camino para más de este tipo.

Implicancias para una agenda de política procompetencia en América Latina

En este marco y con estos nuevos desafíos, la región necesitará una agenda de avance en defensa de la competencia y de reformas a favor de la productividad una vez finalizada la crisis del COVID. Como se ha expuesto, América Latina se destaca en el panorama global por dos características específicas: altos niveles de concentración de mercado al inicio del período y una menor tendencia a que aumente esa concentración durante las últimas décadas. Además, tiene muy importantes brechas de productividad con las economías más avanzadas, tanto a nivel de las empresas individuales como en la asignación de recursos entre empresas con diferentes niveles de productividad. La mejora de las condiciones de vida de la población dependerá, en gran parte, de la calidad de las reformas orientadas al aumento de la productividad, su sostenibilidad política, su base social amplia y sus efectos sobre la desigualdad. Las políticas de competencia tienen espacio para generar avances en este sentido, a través de la generación de un entorno que promueve la eficiencia y la innovación, así como una asignación de recursos más eficiente entre empresas.

A continuación, se discuten algunos puntos fundamentales para una agenda latinoamericana orientada a promover y mejorar la defensa de la competencia y de esta forma impulsar la productividad.

Mejoras institucionales y de capacidades de las agencias

Para reforzar la intensidad de la competencia, un primer punto clave para la región es lograr mejoras institucionales y de capacidades de las agencias de competencia. Si bien en la última década muchos países de la región realizaron avances importantes en la legislación en la materia, su implementación efectiva depende fuertemente de las capacidades institucionales y técnicas de las agencias encargadas de su puesta en marcha.

Un primer elemento para trabajar es la autonomía y jerarquía de estas agencias, a fin de otorgarles mayor capacidad para implementar la normativa independientemente de otras decisiones políticas y al resguardo de los grupos de presión.

Defensa de la competencia para impulsar la productividad

Es también fundamental mejorar las capacidades técnicas de las autoridades de competencia en la región. En este sentido, resta aún avanzar en la introducción de un enfoque económico más empírico. En los últimos 20 años, tanto la literatura científica en economía como la práctica de las políticas de defensa de la competencia en los países desarrollados han cambiado el foco, transitando de modelos teóricos y argumentaciones sobre supuestos para apoyarse más en los estudios empíricos. Los desarrollos teóricos de los años 80 y 90 permiten llegar a conclusiones muy heterogéneas dependiendo de las características de las industrias específicas. Es necesario, entonces, aprovechar las nuevas bases de datos y los avances en las técnicas econométricas existentes para evaluar empíricamente las características de esos mercados.

Los desarrollos teóricos brindan algunos principios básicos sobre cómo entender el comportamiento de las empresas y así realizar el trabajo empírico. En particular, se puede destacar la existencia de problemas de información imperfecta y de racionalidad limitada de los consumidores; la interacción estratégica de las empresas basada en la información con la que cuentan; y la importancia de los aspectos institucionales de cada mercado a la hora de definir los incentivos que enfrentan las empresas. Así, los aspectos institucionales de cada mercado son de vital relevancia, y no deben extraerse conclusiones que pretendan ser válidas para otros mercados con diferentes contextos institucionales.

Las prácticas de las empresas tienen que ser analizadas con las técnicas econométricas modernas, que permiten incorporar estos elementos para poder dar sustento a las conclusiones. Un ejemplo de este tipo de aproximaciones puede encontrarse en la estimación del sobreprecio en el caso de la colusión en el papel higiénico en Chile, donde la autoridad de competencia recurre a los enfoques econométricos de frontera para hacer una estimación de los daños³.

Finalmente, y estrechamente vinculado con los dos puntos anteriores, es clave dotar a las agencias de competencia de suficientes recursos para realizar efectivamente sus tareas. La débil situación financiera de muchos Estados de la región se verá agravada tras esta crisis y los Gobiernos seguramente implementarán recortes de presupuesto en diferentes áreas de la administración pública. Esto puede poner en riesgo la disponibilidad de recursos financieros y técnicos de las agencias de competencia. Una mayor jerarquización de estas agencias y mayor autonomía técnica y financiera pueden ayudar a protegerlas de estos recortes presupuestales.

Adicionalmente, puede ser conveniente en algunos casos repensar las competencias que diferentes agencias tienen en la defensa de la competencia en diferentes sectores. En aquellos países con mayor escasez de recursos técnicos y financieros dedicados a estas agencias, una mayor coordinación o menor dispersión de las tareas de defensa de la competencia en un número de agencias inferior puede ser útil para fortalecer las capacidades técnicas y su jerarquía institucional. El desafío aquí es que la legislación de competencia no entre en conflicto con otras regulaciones sectoriales. En este sentido, por ejemplo, la reciente reforma del sector de combustibles comenzada en Uruguay, a partir de la Ley Número N° 19889, plantea en el futuro centralizar en la autoridad de competencia todas las actividades de defensa de la competencia en materia de energía, actualmente en manos de la agencia reguladora sectorial.

³ Más detalles sobre esta experiencia puede encontrarse en el artículo publicado el 22 de mayo de 2018 por el Instituto Milenio para la Investigación de Imperfecciones de Mercado y Políticas Públicas (Montoya y Olivares, 2018).

Defensa de la competencia para impulsar la productividad

Un segundo punto clave para una agenda de mejora de la competencia y la productividad es que las autoridades de competencia tengan una mayor iniciativa en la promoción en este ámbito. La región debe mejorar en la cultura de competencia y la información que tienen los consumidores. Por ejemplo, el Estado puede y debe producir información relevante y ponerla a disposición de los consumidores de una forma accesible. Un ejemplo sencillo de estas políticas es regular la información de precios, pidiendo que los proveedores expresen los precios por unidad de medida para facilitar al consumidor su comparación. Algunos países latinoamericanos han implementado ya regulaciones en este sentido. Este tipo de acciones tienen bajo costo e impactan en las decisiones de los consumidores, potencialmente intensificando la competencia en precios. Son formas de promover y educar a la población en estos temas, que además requieren muy poco presupuesto o recursos públicos y, por lo tanto, contribuyen a generar una mayor intensidad de la competencia y una mayor apreciación de estos temas por parte de los ciudadanos.

Adicionalmente, las autoridades de competencia de la región deben tener mayor iniciativa en algunos sectores. Así, deberían utilizar las facultades que les brinda la legislación para investigar, por iniciativa propia, el funcionamiento de algunos mercados y algunas prácticas posiblemente anticompetitivas, además del trabajo que hacen más regularmente a partir de denuncias. Un ejemplo que podría estudiarse por iniciativa propia son los contratos de exclusividad de los importadores, que en algunos países coinciden con precios de los productos mucho más elevados que en sus mercados de origen. Como se discutió en el apartado sobre el marco conceptual, una baja intensidad de la competencia en el sector importador puede neutralizar la disciplina que la competencia internacional impone a los mercados locales. Por otro lado, deberían estudiarse algunos mercados de bienes y servicios no transables, que en el marco de los problemas de productividad discutidos más arriba, son ejemplos de mercados en los cuales puede haber problemas de intensidad de la competencia. Un ejemplo de este tipo de iniciativas es la investigación realizada en Chile sobre colusión de precios de medicamentos entre cadenas de farmacias, iniciada por iniciativa de las autoridades de salud, que este año derivó en un acuerdo que compensará a miles de clientes que se vieron afectados.

Fusiones y adquisiciones

La crisis originada en la pandemia y el proceso de salida de la crisis podrían agravar los problemas de competencia en los mercados si no se mantiene una vigilancia estricta. Como se discutió anteriormente, la crisis genera desafíos en cuanto a caída de la actividad y del empleo que pueden llevar a los Gobiernos a valorar propuestas de fusiones y adquisiciones con criterios diferentes a los de concentración de mercado.

Sin embargo, dado el contexto global observado antes de la pandemia de crecimiento de los márgenes de precios, no es recomendable que las autoridades de competencia se alejen de los criterios tradicionales de evaluación de fusiones y adquisiciones. Las tendencias recientes observadas en Estados Unidos y Europa, tanto desde la academia como en las acciones llevadas a cabo por las autoridades de competencia, van incluso en el sentido contrario, es decir, hacia una aplicación de criterios más estrictos. Esto es válido también para Latinoamérica, donde los márgenes de ganancias han sido históricamente consistentemente altos y existen aún desafíos importantes en el diseño y aplicación de la legislación de competencia.

Sin relajar los criterios de evaluación de las fusiones y adquisiciones, las autoridades de competencia podrían, sin embargo, implementar cambios en los procedimientos que les permitan adaptarse y responder efectivamente a los desafíos impuestos por la crisis.

Defensa de la competencia para impulsar la productividad

Esto incluye, en primer lugar, adaptar las técnicas de evaluación a un ambiente de alta incertidumbre, incorporando las perspectivas de corto, mediano y largo plazo de los mercados y de las demás empresas en los sectores donde operan las entidades que pretenden fusionarse, potencialmente en cooperación con otras agencias nacionales y de otros países.

En segundo lugar, es necesario buscar formas para acelerar los procesos de evaluación más urgentes, especialmente aquellos que involucran empresas en riesgo de bancarrota, y hacer uso de procesos acelerados e instrumentos disponibles, como los remedios, en tanto que soluciones alternativas permanentes o temporales.

Finalmente, si los Gobiernos invocan razones de interés público para seguir adelante con procesos de fusión o adquisición que van más allá de sus impactos competitivos, las autoridades de competencia pueden proveer recomendaciones sobre acciones posibles para mitigar los impactos negativos sobre la competencia.

Empresas públicas y regulación de sectores

La región enfrenta desafíos importantes en algunos sectores estratégicos y de servicios públicos, donde puede haber o no participación de empresas públicas. Algunos ejemplos de estos sectores son los de energía (electricidad, combustibles) y telecomunicaciones. Existe una importante heterogeneidad de regulaciones de estos sectores en la región, con algunos países que retienen un rol clave de empresas públicas, mientras que otros tuvieron hace décadas procesos de privatización de estos servicios. Estos sectores típicamente requieren regulaciones específicas, por tratarse en muchos casos de servicios básicos y con características de bienes públicos, que pueden llevar a fallas de mercado. Sin embargo, como se mencionó en el segundo apartado, regulaciones inadecuadas pueden llevar a resultados diferentes a los deseados y subóptimos, con costos en el proceso de aumento de la productividad.

En el contexto actual, ha resurgido en varios países la discusión sobre la regulación de algunos de estos sectores. Por ejemplo, en Argentina, la Presidencia tomó la decisión de declarar servicios públicos a la telefonía celular, los servicios de internet y la televisión de pago y congelar hasta el 31 de diciembre las tarifas de los tres servicios. Durante esta pandemia, el acceso a internet se volvió aún más central de lo que ya era, puesto que se produjo un aumento muy pronunciado del teletrabajo y la educación a distancia. Este tipo de medidas tiene como objetivo asegurar el acceso de toda la población a estos servicios a precios accesibles. Sin embargo, intervenciones de este tipo podrían también generar efectos contrarios a los deseados, si la regulación de precios no crea los incentivos adecuados para el mantenimiento y actualización de la infraestructura, la expansión de la cobertura y calidad de los servicios y la incorporación de innovación. Tomar este tipo de medidas sin una evaluación basada en la evidencia, normalmente, genera problemas futuros en el funcionamiento de los mercados y compromisos de economía política en el sector.

Otro asunto central de la regulación de sectores estratégicos es que deben existir mecanismos claros de salida para empresas que no son rentables y de entrada para aquellas que podrían innovar y ofrecer servicios de mejor calidad. Intentar mantener todas las empresas existentes cuando no son rentables y evitar la entrada de otras nuevas, potencialmente innovadoras, implica generar rentas extranormales, usualmente elevadas, e inflar los costos para la población.

Finalmente, en muchos casos, existen espacios para mejorar la gobernanza de las empresas públicas, que suelen situarse también en sectores estratégicos. Con una gobernanza inadecuada estas entidades pueden tener ineficiencias que causen

problemas de productividad y encarezcan la economía. Uno de los elementos clave es que la conducción de las empresas públicas no esté sujeta al ciclo político, desvirtuando los incentivos que enfrentan sus directivos. Es importante también que las empresas públicas transparenten sus costos, y se explicita la existencia de subsidios de diferentes tipos implícitos en sus actividades. Finalmente, las empresas deben basar sus precios en los costos y en un retorno al capital de la empresa, pero no en las necesidades fiscales de los distintos países. Sin embargo, implementar este tipo de restricciones requiere también resolver de dónde saldrá la recaudación faltante que hoy está asociada a los precios de algunos productos.

Costos de entrada y simplificación regulatoria

Un tema central que las políticas de defensa de la competencia deben atender es no centrarse únicamente en las empresas ya presentes en el mercado, sino también facilitar las condiciones para incentivar la competencia de las que puedan llegar. Para ello, es necesario elaborar una agenda que permita reducir los costos de entrada, que muchas veces vienen dados fundamentalmente por actividades de registro y regulación.

Uno de los caminos para avanzar en la simplificación regulatoria y de registros es avanzar con el gobierno electrónico y el uso de datos en los diversos sectores de la administración pública. La mayor parte de los países de América Latina y el Caribe cuentan actualmente con una estrategia de gobierno digital. Sin embargo, los avances han sido todavía desiguales y, por lo general, queda todavía mucho por hacer. De acuerdo con Roseth et al. (2018), en la región menos del 30 % de los trámites públicos puede realizarse enteramente en línea y solo el 7 % de los ciudadanos ha realizado por internet su último trámite con el Gobierno.

Adicionalmente, los Gobiernos deberían avanzar en simplificar las regulaciones cuando estas no favorecen la entrada de empresas y, por lo tanto, cuestionan la intensidad de la competencia en el mercado. Hallward-Driemeier y Pritchett (2015), comparando indicadores del informe «Doing Business», del Banco Mundial, señalan que existen diferencias marcadas entre los tiempos necesarios para conseguir algunos registros y cumplir otros requisitos para entrar en el mercado y los tiempos y procedimientos que efectivamente siguen las empresas.

El rol de los Gobiernos en la creación de las condiciones de entrada adecuadas es particularmente relevante en el caso del acceso de las pequeñas y medianas empresas a los mercados digitales. Para ello, por ejemplo, es necesario una regulación de inclusión financiera y legislación para el mercado de productos financieros digitales (*fintech*). El caso de México, con la Ley de Fintech de 2018, es un ejemplo de regulación que intenta promover la entrada de nuevos actores en este sector.

Finalmente, los Gobiernos deben también tomar medidas para que existan las infraestructuras necesarias para la utilización de este tipo de tecnologías. Un porcentaje todavía muy elevado de la población de América Latina no tienen acceso al internet. Esto acentúa una brecha social de desigualdad en materia de acceso al conocimiento y oportunidades y reduce la productividad de la economía.

Lobby de empresas y financiamiento de los partidos políticos

Finalmente, los temas de competencia y regulación interactúan con los grupos de interés y el financiamiento de las campañas políticas. En países con mercados generalmente concentrados, donde los grupos de presión son muy cercanos al sistema político, es necesaria una mayor vigilancia sobre la situación de la competencia en los mercados y la financiación de los partidos políticos. Si los grupos de presión encuentran que el

cabildeo es una mejor estrategia que la innovación, las mejoras de productividad quedarán rezagadas y los recursos serán dedicados a esta actividad.

Regular el financiamiento de los partidos políticos es de importancia fundamental para lograr que la actuación política esté menos contaminada por grupos de presión. Adicionalmente, basar la política de defensa de la competencia en evidencia rigurosa es otra forma de controlar el *lobby* y proteger a las autoridades de competencia y al sistema político.

Comentarios finales

En síntesis, la crisis ocasionada por la pandemia profundiza algunos de los desafíos que la región ya tenía en cuanto a la defensa de la competencia y la promoción de la productividad. En particular, la crisis genera tensiones entre la defensa de la competencia y los objetivos de políticas vinculadas al empleo y el sostenimiento de la economía, que pueden conllevar presiones para un relajamiento del control de la concentración de mercado. Al mismo tiempo, las delicadas situaciones fiscales de los Estados de la región pueden poner en riesgo la disponibilidad de recursos financieros y técnicos de las autoridades de competencia.

En este contexto, es fundamental que las autoridades de competencia mantengan su independencia técnica para ejercer un estricto control de las prácticas anticompetitivas, especialmente con relación al control de fusiones y adquisiciones. La situación crítica de muchas empresas puede demandar una respuesta más rápida y expeditiva de las agencias de competencia ante solicitudes de fusión y adquisición, así como una adaptación de sus procedimientos a la alta incertidumbre del contexto actual. Sin embargo, no es conveniente que se cambien los principios básicos con los que se determina si se aprueba o no una transacción, ya que esto podría llevar a una salida de la crisis con una mayor concentración de mercados que ya son históricamente concentrados, poniendo en riesgo no sólo el bienestar de los consumidores, sino también el crecimiento de las economías en los próximos años.

La vigilancia de la intensidad de la competencia es clave para que las empresas tengan incentivos para aumentar la productividad y la innovación y para que se produzca una asignación más eficiente de los recursos en las economías. Esto es válido no sólo para la defensa de la competencia en general, sino también para la vigilancia de la competencia en sectores regulados, que tienen posiciones estratégicas con importantes efectos derrame sobre la productividad en el resto de la economía.

Referencias

- Aliaj, O., Fontanella-Khan, J. y Massoudi, A. (2020). «M&A rebounds sharply to hit \$3.6tn in 2020». *Financial Times* [en línea]. <https://www.bizjournals.com/portland/news/2020/12/31/m-a-rebounds-sharply-to-hit-3-6tn-in-2020.html>
- Álvarez, F., Eslava, M., Sanguinetti, P., Toledo, M., Alves, G., Daude, C. y Allub, L. (2018). *RED 2018. Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial* (informe). Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1343>
- Berkeley, S. (2020). «COVAX explained». *Gavi, The Vaccine Alliance*. 3 de septiembre de 2020. <https://www.gavi.org/vaccineswork/covax-explained>
- Berniell, I., Berniell, L., de la Mata, D., Edo, M. y Marchionni, M. (2019). *Gender gaps in labor informality: The motherhood effect* (No. 247). Documento de trabajo.
- Besley, T., Fontana, N. y Limodio, N. (2020). «Antitrust policies and profitability in non-tradable sectors». *American Economic Review*.
- Bloom, N., Sadun, R. y Van Reenen, J. (2010). «Does product market competition lead firms to decentralize?». *American Economic Review*, 100(2), 434-38.
- Bloom, N. y Van Reenen, J. (2010). «Why do management practices differ across firms and countries?». *Journal of economic perspectives*, 24(1), 203-24.
- Centro Competencia (2020). «La estela del COVID-19 sobre el derecho de competencia de Latinoamérica». *Centro de Competencia (CeCo)* [en línea]. Universidad Adolfo Ibáñez, 24 de agosto 2020. <https://centrocompetencia.com/la-estela-del-covid-19-sobre-el-derecho-de-competencia-de-latinoamerica/>
- CMA (2020). *Merger assessments during the coronavirus (COVID-19) pandemic*. Competition and Markets Authority. <https://www.gov.uk/government/publications/merger-assessments-during-the-coronavirus-covid-19-pandemic>
- Couch, K. A. y Placzek, D. W. (2010). «Earnings losses of displaced workers revisited». *American Economic Review*, 100(1), 572-89.
- De Loecker, J., Goldberg, P. K., Khandelwal, A. K. y Pavcnik, N. (2016). «Prices, markups, and trade reform». *Econometrica*, 84(2), pp.445-510.
- De Loecker, J. y Eeckhout, J. (2020). *Global market power*. Documento de trabajo. <http://www.janeeckhout.com/wp-content/uploads/Global.pdf>
- Dellas, H. y Sakellaris, P. (2003). «On the cyclicity of schooling: theory and evidence». *Oxford Economic Papers*, Volume 55, Issue 1, Enero 2003, pp. 148-172.
- Di Mauro, F. y Syverson, C. (2020). «The covid crisis and productivity growth». *VOX CEPR Policy Portal*, 16 Abril 2020. <https://voxeu.org/article/covid-crisis-and-productivity-growth>
- Eslava, M., Haltiwanger, J., Kugler, A. y Kugler, M. (2013). «Trade and market selection: Evidence from manufacturing plants in Colombia». *Review of Economic Dynamics*, 16(1), 135-158.

Defensa de la competencia para impulsar la productividad

- Fabra, N., Motta, M. y M. Peitz (2020). «Building a strategy for resilience». *VOX CEPR Policy Portal*, 16 septiembre 2020. <https://voxeu.org/article/building-strategy-resilience>
- Fiscalía Nacional Económica (2020). *Declaración Pública*. 3 de abril 2020. <https://www.fne.gob.cl/declaracion-publica/>
- Fondo Monetario Internacional (2020): «Perspectivas de la economía mundial, octubre de 2020». [consulta realizada el 3 de febrero de 2021].
- Hallward-Driemeier, M. y Pritchett, L. (2015). «How business is done in the developing world: Deals versus rules». *Journal of economic perspectives*, 29(3), pp.121-40.
- Jacobson, L. S., LaLonde, R. J. y Sullivan, D. G. (1993). «Earnings losses of displaced workers». *The American economic review*, 685-709.
- Kleven, H., Landais, C., Posch, J., Steinhauer, A. y Zweimüller, J. (2019, May). «Child penalties across countries: evidence and explanations». En *AEA Papers and Proceedings* (Vol. 109, pp. 122-26).
- Montoya, A. M. y Olivares, M. (2018). «Estimación de multas y compensaciones en casos de colusión». *Miradas MIPP* [en línea]. Instituto Milenio para la Investigación de Imperfecciones de Mercado y Políticas Públicas (MIPP). <https://www.mipp.cl/miradas/2018/05/22/estimacion-de-multas-y-compensaciones-en-casos-de-colusion/> [consulta realizada el 3 de febrero de 2021].
- Nature (2020). *Nature's 10: ten people who helped shape science in 2020*. Artículo publicado el 14 de diciembre de 2020. <https://www.nature.com/immersive/d41586-020-03435-6/index.html>
- OCDE (2020). *Merger control in the time of COVID-19*. <http://www.oecd.org/competition/Merger-control-in-the-time-of-COVID-19.pdf>
- Pavcnik, N. (2002). «Trade liberalization, exit, and productivity improvements: evidence from Chilean plants». *The Review of Economic Studies*, 69(1), 245-276.
- Roseth, B., Reyes, A., Farias, P., Porrúa, M., Villalba, H., Acevedo, S., ... & Fillotrani, P. (2018). *Wait no more: citizens, red tape, and digital government*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Schor, A. (2004). «Heterogeneous productivity response to tariff reduction: Evidence from Brazilian manufacturing firms». *Journal of Development Economics*, 75(2), 373-396.
- Strong, G. (2020). «Opportunities abound in Latin America for distressed asset investors». *Forbes* [en línea]. Publicado el 22 de septiembre. <https://www.forbes.com/sites/riskmap/2020/09/22/opportunities-abound-in-latin-america-for-distressed-asset-investors/?sh=16a30fd22bdf> [consulta realizada el 3 de febrero de 2021].
- Tybout, J. y Westbrook, M. (1995). «Trade liberalization and the dimensions of efficiency change in Mexican manufacturing industries». *Journal of International Economics*, 39(1-2), 53-78.
- Wambach, A., & Weche, J. (2018). «Does Germany have a problem with market power?». *Economic Service*, 98 (11), 791-798.



caf.com
@AgendaCAF
