



CEBEC
CAINCO Av. Las Américas Nº 7
Telf. (591-3) 333-4555 Int.413
Email: cebec@cainco.org.bo
Fax (591-3) 333-2353
Casilla 180
Santa Cruz - Bolivia

Defensa de la Competencia del gobierno: ¿Defiende o restringe?

1. Antecedentes

El miércoles 16 de abril de 2008, el Gobierno Nacional promulgó el Decreto Supremo Nº 29519. “El objeto de dicho decreto fue el de regular la competencia y la defensa del consumidor frente a conductas lesivas que influyan negativamente en el mercado”.

Obviamente, promover la competencia es el elemento más importante en un mercado: Permite que exista innovación y que mejore la calidad de los productos ofrecidos ya que las empresas quieren y deben hacerlo cada vez mejor. Asimismo, la competencia beneficia al consumidor quien termina pagando precios más bajos y recibiendo productos de mayor calidad.

En ese entendido, es importante realizar un análisis técnico de la propuesta gubernamental. Esto permitirá realizar algunos aportes que promuevan debates robustos para la promoción de políticas públicas que velen por el bienestar de la población.

2. Análisis Legal

Problemas discrecionales del Decreto Supremo Nº 29519.

En primera instancia es importante señalar que por tratarse del desarrollo de principios constitucionales y de la consagración de derechos sociales y económicos como la defensa de los consumidores y la defensa de la competencia, esta disposición debió tener carácter de Ley Nacional y no de Decreto Supremo. Si se revisa la legislación comparada se puede observar que en la gran mayoría de los países donde se ha implementado esta normativa, la misma ha sido promulgada a través de Ley de la República ya que constituye una norma de consenso y de amplia discusión en el escenario parlamentario.

El segundo punto que se debería haber planteado en la normativa es que la calificación de una conducta “competitiva” debería darse en el marco de un procedimiento administrativo que tenga como objeto la averiguación de la conducta anticompetitiva respetando los derechos y garantías de las partes. Este aspecto no está presente en el Decreto Supremo y su ausencia incrementa el riesgo de discrecionalidad por parte de las autoridades competentes.

El tercer punto que se debió tomar en cuenta es que el procedimiento debió definir concretamente las medidas cautelares, el no haberlo hecho pone en riesgo la seguridad jurídica de las empresas. De igual forma, la ambigüedad de la normativa podría generar una intromisión de la Superintendencia de Empresas en facultades competentes al Poder Judicial que resultaría en una grave violación al principio de separación de poderes establecido en la Constitución Política del Estado.

Finalmente, si bien la normativa estableció que la Superintendencia de Empresas sería el órgano competente, la misma no definió un marco institucional concreto con instancias cercanas al consumidor para hacer efectivos sus derechos, toda vez que estas instancias únicamente tienen sede en la ciudad de La Paz.

3. Análisis Económico

El análisis económico de la conducta que se asuma no-competitiva depende de las características particulares de cada industria y mercado. Dado que el Decreto Supremo N° 29519 define un conjunto amplio de estas conductas, el presente documento simplemente centra su análisis en una de ellas, la cual ha sido permanentemente anunciada a través de declaraciones de altas autoridades de gobierno, la misma que se refiere a las posibilidades de colusión para imponer precios no-competitivos de una industria con pocos oferentes.

El análisis de posibilidades de colusión en un mercado con pocas empresas tiene que tomar, de acuerdo a la ciencia económica y la evidencia empírica, al menos cuatro bases técnicas, esenciales y complementarias entre sí, para que la misma pueda ser independiente y realmente promover la competencia. La omisión de una de estas bases puede resultar en un análisis incompleto e incluso, paradójicamente, podría restringirla.

Las bases técnicas son: 1. La concentración de mercados; 2. La facilidad de sustitución de los productos; 3. La facilidad de entrada al mercado y; 4. El comercio internacional.

a. Concentración de Mercados.

La teoría de la concentración de mercados asume que cuando existen pocas empresas oferentes puede existir poder de colusión y, por lo tanto, poder para fijar precios no-competitivos. Sin embargo, algunos estudios económicos sostienen que no es correcto asumir que hay mayor competencia sólo cuando hay muchos oferentes en un mercado y todos tienen una participación relativamente pequeña. Es decir, la mayor o menor competencia en un mercado no guarda relación directa con el número de participantes que existen en él, ni con su tamaño (Libertad y Desarrollo 2007).

En ese entendido, si se analizan las declaraciones de altas autoridades del gobierno, se puede observar que persiste un fuerte énfasis en este punto. Este hecho, puede ser muy peligroso y errado en el campo de las políticas públicas puesto que también se debe analizar cuál es el comportamiento de las otras base técnicas.

b. La facilidad de sustitución.

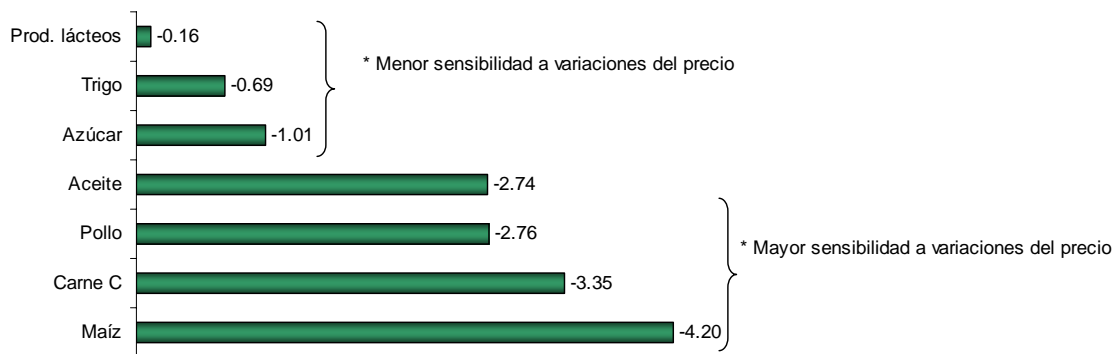
El grado de sustitución de los productos está muy relacionado con la elasticidad-precio de la demanda. Es decir, si el precio de un producto "X" se incrementa en una unidad y los consumidores reaccionan demandando en menor proporción dicho bien, entonces, las

empresas productoras no pueden ni cuentan con el poder monopolístico para fijar precios más elevados a los de la libre competencia.

Por ejemplo, si el precio del bien se incrementa en 1% y la cantidad demandada se reduce en 3 %, entonces, la demanda del bien tiende a ser muy sensible al comportamiento del precio, lo que a su vez provoca que las posibilidades de imponer precios no competitivos sean menores.

Según los análisis empíricos para el caso de Bolivia, como se puede observar en el Gráfico N° 1, aquellos productos que han tenido prohibiciones en la exportación y sobre los cuales el gobierno presume comportamientos anticompetitivos tienen paradójicamente elasticidades-precio de la demanda bastante sensibles, develando que la imposición de “precios no-competitivos” es poco probable.

Cuadro N° 1: Elasticidad precio de la demanda en Bolivia según productos



Fuente.- Food Demand Elasticities In Argentina, Paraguay And Bolivia. Econometric Estimation from Household Surveys.

c. Facilidad a la entrada de empresas

Otro componente importante que debería ser tomado en cuenta es, si existe o no, la facilidad de entrada de nuevas empresas. Es decir, si en el sector existiese facilidad de entrada de nuevos productores difícilmente las empresas que actualmente operan podrían incrementar el precio respecto al de la competencia ya que si lo hicieran perderían rápidamente participación en el mercado.

La facilidad de entrada a las empresas está relacionada con la seguridad jurídica, la regulación gubernamental, la tramitología, los permisos ambientales u otros necesarios para emprender negocios, las prohibiciones o exclusividades brindadas por parte del gobierno, las facilidades financieras para emprender negocios, etc.

En ese sentido, es importante considerar que la facilidad de entrada de las empresas está bastante relacionada con las regulaciones del gobierno. Si se revisa, por ejemplo, el ranking de “Facilidad de Hacer Negocios en Bolivia” elaborado por el Banco Mundial, el gobierno boliviano impone la ejecución de 15 trámites para iniciar un negocio, siendo que el promedio de los países de América Latina es de 11 trámites y en los países desarrollados, 6 trámites. Adicionalmente, a un empresario en Bolivia le toma 50 días formalizar su negocio, en cambio, en los países desarrollados al mismo le toma 15 días.

d. La competencia del comercio exterior

Finalmente, es necesario considerar el comercio internacional. Por ejemplo, un sector en el que hay pocas empresas, pero que están sujetas a la competencia de la importación, difícilmente podrían fijar precios más elevados que los de la libre competencia.

4. El caso del aceite

Se analiza el caso de la industria aceitera porque es el sector que actualmente está siendo más golpeado con políticas públicas de control de exportaciones y control de precios y sobre el cual, al parecer, también la normativa de la “Defensa de la Competencia” podría presentar nuevas e inmediatas agresiones por parte del gobierno. En ese sentido, es importante estudiar las cuatro bases técnicas que debería tomar en cuenta la evaluación de prácticas no-competitivas en este sector.

a. Concentración de mercados. Para medir la concentración del mercado, los estudios empíricos recomiendan calcular el índice de Herfindahl-Hirschmann (IHH). El índice HH se calcula sumando las participaciones en el mercado de todas las empresas elevadas al cuadrado. Valores cercanos a 100 supondrían que existiría elevada concentración de mercado y por lo tanto mayores posibilidades de imposición de precios no-competitivos y, valores cercanos a 0 supondrían que no existiría concentración de mercado y, por lo tanto, menores posibilidades de imposición de precios no-competitivos.

$$IHH = (100h_1)^2 + (100 h_2)^2 + \dots + (100 h_n)^2,$$

Donde: “h” es la participación de la empresa “i” en el total de ventas del sector.

Realizando el cálculo del IHH para la industria aceitera se obtiene un valor de 23,49. Es decir, la industria aceitera en Bolivia muestra una concentración de mercado muy baja, por lo tanto, las posibilidades de imponer precios no-competitivos tienden a ser menores.

b. Facilidad de sustitución. Para el caso particular del aceite, según la teoría económica y los resultados econométricos, las posibilidades de que las empresas en estos sectores tengan comportamientos anticompetitivos son menores. Por ejemplo, si el precio del aceite aumentaría en 1%, la demanda se reduciría en 2.74%, esto provoca que exista un especie de “control natural” de la demanda que impediría la manipulación del precio por parte de las empresas oleaginosas.

c. Facilidad de entrada. La industria del aceite no tiene restricciones de entrada a nuevas empresas. Es más, las oportunidades del mercado internacional y la disposición de materia prima en el mercado nacional hacen atractivo al sector. Por lo tanto, los incentivos a la entrada de empresas podrían ser alentadoras.

Sin embargo, las restricciones, desincentivos o barreras que se enfrentaría la industria aceitera en el país más bien podrían estar creadas por el propio gobierno que tiende a imponer restricciones a las exportaciones, controles de precios, inseguridad jurídica y la enorme burocracia de las regulaciones.

d. Competencia en el exterior. Como se puede observar en el Cuadro N° 1, Bolivia tiene un arancel fijo para los aceites crudos y refinados de 10%, en cambio, otros países de la CAN, imponen un promedio de arancel de 20%. Es decir, las empresas aceiteras bolivianas

tenderían a enfrentar mayor competencia que la que enfrentarían las empresas aceiteras de Colombia, Ecuador y Venezuela. Por lo tanto, las prácticas anti-competitivas en nuestro país tenderían a ser más dificultosas en la realidad del sector. Esto sin considerar que muchos de los aceites comercializados en el país ingresan de contrabando.

Cuadro Nº 1: Aranceles fijos en la CAN para algunos productos de las oleaginosas (en %).

Países	Aceites Crudos	Aceites Refinados
Bolivia	10	10
Colombia	20	20
Ecuador	20	20
Perú	4	12
Venezuela	20	20

Fuente.- Dr. Roberto Pérez Llanes. Universidad Andina Simón Bolívar www.uasb.edu.bo

Las cuatro bases técnicas analizadas para el caso de la industria aceitera develan que las posibilidades de imponer precios no-competitivos son nulas o mínimas, por lo tanto, los ataques al sector no tendrían suficiente sustento económico y académico.

5. Conclusiones

La competencia es el elemento más importante en un mercado: Permite que exista innovación y que mejore la calidad de los productos ofrecidos ya que las empresas quieren y deben hacerlo cada vez mejor. Asimismo, la competencia beneficia al consumidor quien termina pagando precios más bajos y recibiendo productos de mayor calidad. En ese sentido, es importante que las políticas públicas evalúen técnicamente la promoción de la defensa de la libre competencia y más alienten el desarrollo del sector productivo.

Hasta el momento, los argumentos técnicos emitidos a través de los medios de comunicación por parte del gobierno tienden a ser incompletos y se concentran en mayor medida en ataques a sectores específicos que lo único que provocan es incrementar la incertidumbre y deteriorar el clima de inversión.

Bibliografía

- Libertad y Desarrollo 2001. Concentración de Mercados. www.lyd.org
- Lema, D. et. Al 2007. *Food Demand Elasticities In Argentina, Paraguay And Bolivia. Econometric Estimation from Household Surveys*. Universidad del Mar del Plata. Instituto de Economía y Sociología. http://www.inta.gov.ar/ies/docs/otrosdoc/Argentina_Paraguay_Bolivia_Food_Demand_Elasticities.pdf
- Llanes P. R. 2001. Cadena de Oleaginosas: ¿Una oportunidad para la Integración productiva en la CAN?1Universidad Andina Simón Bolívar. http://www.uasb.edu.bo/universidad/fai_docs/Caso_Cadenas%20Oleaginosas%20Andinas.pdf
- Sapelli, C. 2002. Concentración y Grupos Económicos. Centro de Estudios Público – CEP Chile. www.cepchile.cl