

TEMA: Evaluación personal sobre el contexto de la competencia en los mercados nacionales, las restricciones que pudieran existir a la competencia en Paraguay y una propuesta de trabajo desde la CONACOM durante su gestión en los sectores económicos que considere pertinente.

1) CONTEXTO DE LA COMPETENCIA EN LOS MERCADOS NACIONALES

Antecedentes.

1

La actual normativa que rige la materia es la Ley 4.956/2013 de “Defensa de la Competencia” así como el Decreto reglamentario de la misma en donde se establece tanto el objeto de la norma como los principios que se aplicaran.

Al respecto es de considerar que la literatura económica reconoce dos tipos de mercados:

- El de competencia perfecta; y,
- El de competencia imperfecta.

Los mercados de competencia perfecta en su concepción original tenían un sustento propio y permitía lograr optimizar el beneficio de la sociedad. Pero en la economía, así como en gran parte de los hechos/actividades que hoy se tienen y se observan en las sociedades, las mismas tienen una dinámica alta y en algunos casos responden a criterios como ser el objetivo de maximizar utilidades de algunas de las partes, de la capacidad de tener o ejercer un cierto poder, etc. por tanto lo que más se observa son mercados que tienden a diferenciarse y por tanto se asemejan más a un mercado de competencia imperfecta.

Dada la coyuntura y visto el fracaso de las economías de planificación central, verticalistas o también denominadas autoritarias, así como de la ineficacia de las economías de libre mercado de estabilizar precios [*inflación*] y empleo [*dada la no flexibilidad de los salarios, especialmente a la baja*], podemos decir que las economías mixtas tienen el rol de optimizar los fundamentos de la economía libre de mercado así como aplicar los aspectos positivos de la economía de planificación central.

En nuestro país como en los demás países de la región y del mundo entero podemos ver que el rol del Estado a través de uno de los instrumentos que ha ido ganando espacio, como son las “regulaciones” se cuenta con un instrumento fundamental a fin de dar señales adecuadas a los agentes económicos y así tender hacia la maximización de los beneficios de la sociedad o en su defecto minimizar la ineficiencia económica.

Si bien es cierto que la normativa vigente es relativamente nueva, a pesar de que se discutió su presentación al Congreso Nacional desde inicios de la década de los ´90 y que respondió a las iniciativas de las Reformas de 1ª Generación del Consenso de

Washington¹, no fue sino hasta el año 2013 cuando se logró su sanción y promulgación, por tanto debemos de mencionar que existe aún un espacio importante para avanzar en la implementación plena de las normas relativas a la “Defensa de la Competencia”.

Las medidas de defensa de la competencia son de gran relevancia y son atendidas desde el Sector Público dado que afectan al bienestar de los agentes económicos. La normativa, en términos generales, busca:

- minimizar una ineficiente asignación de los recursos económicos; y,
- resguardar los beneficios de los participantes en el mercado.

Consideraciones:

La literatura económica y jurídica nos indica que, en la mayoría de los países, los acuerdos restrictivos de la competencia y el abuso de una posición dominante hoy en día están regulados y se prohíben en términos generales. Más allá de la redacción general que busca desmotivar o eliminar los incentivos a una competencia desleal, los resultados pueden ser diversos en función a distintos aspectos como ser el grado de formalización, los controles, los tipos de sanciones, etc.

Por tanto, la efectividad de la norma de defensa de la competencia depende de una adecuada redacción, reglamentación y aplicación en donde generalmente se prevén dos líneas de acción:

1. poner fin a las trasgresiones observadas; e,
2. impedir que vuelvan a registrarse.

En nuestro país, debemos de mencionar que implementar medidas de defensa de la competencia en donde la informalidad aún sigue gozando de “buena salud” es un desafío no menor, pues el primer paso siempre deberá ser lograr contar con la mayor cantidad de agentes formales dentro de la economía y con ello las reglas de “juego” surtirán el efecto deseado. En la medida que no se priorice la formalización de la economía o que existan organizaciones inadecuadas, la eficacia va estar muy relativizada, por tanto la tarea a llevar adelante tiene varios frentes.

A modo de ejemplo se puede citar los “conflictos” entre supermercados registrados en el pasado, y hechos públicos a través de los medios de prensa, como ser el caso entre una “nueva” empresa y una Cadena de Supermercados; los casos de poder mercado [*cuasi monopolio*] de cierta proveedora de TV por cable; los contratos unidireccionales entre multinacionales y productores locales; las diferencias entre productores pecuarios y los frigoríficos, y así hay muchos casos más.

¹ Las principales medidas sugeridas se resumían en: i) Disciplina fiscal; ii) Reordenamiento de las prioridades del gasto público; iii) Reforma Tributaria; iv) Liberalización de la tasa de interés; v) Tipo de cambio competitivo, vi) Liberalización del comercio; vii) Liberalización de la Inversión Extranjera Directa (IED); viii) Privatización; ix) Desregulación; x) Derechos de propiedad.

A lo mencionado previamente, a su vez, debemos de remitirnos al estudio sobre cómo se da el poder de mercado o poder dominante, pues lo relevante es identificar como se da ese “abuso”, es decir, tener un poder de mercado puede darse por situaciones como por ejemplo economías de escala, ubicación geográfica, innovación, mejora tecnológica, etc., aunque no estamos frente a una situación de abuso en estos casos, si el abuso se daría una vez que son observadas y verificadas, fehacientemente, ganancias extraordinarias haciendo uso de dicho poder de mercado.

3

En contrapartida a lo mencionado en el párrafo precedente se debe de mencionar como un caso cuasi exitoso la “regulación” que se ha observado cuando la empresa estatal inició su participación en el mercado para la comercialización de derivados del petróleo al contar con estaciones de servicios propias. El caso pasa a tener una particular importancia pues se mueve en un mercado de competencia imperfecta [*oligopolio*] en donde al participar una empresa estatal y romper el acuerdo de los limitados participantes de dicho mercado hizo que el mismo se asemeje más a uno de competencia perfecta y no se afecten los intereses de los consumidores por regulaciones en la cantidad o por fijaciones de precios superiores a los de mercado.

El escenario actual, haciendo un paréntesis y obviando la actual coyuntura pandémica, es el ideal a fin de sentar las bases para una potenciación de la competencia en nuestro país y como ya se mencionara previamente la misma cuenta con distintas aristas a ser consideradas y sobre las cuales se deberán sentar posturas a fin de lograr una aplicación plena de las normas relacionadas a la competencia en nuestro país.

Una economía estable, desde el punto de vista macroeconómico, es como una condición previa para la implementación plena de medidas en materia de competencia y en ese sentido nuestro país en los últimos 3 quinquenios ha dado pasos muy importantes y se puede concluir que el escenario vigente, tanto para la planificación como para la ejecución de medidas, es el más apropiado a lo que debe de sumarse el hecho de que hoy es siempre mejor que mañana, pues el contar con el marco legal es importante, pero es aún insuficiente para tener los resultados esperados.

2) RESTRICCIONES QUE PUDIERAN EXISTIR A LA COMPETENCIA EN PARAGUAY

Antecedentes

La economía paraguaya en los últimos 15 años [2004-2019], aunque también se puede incluir a los años 2013 y 2020, ha sentado las bases para una recuperación económica importante, y esto se ha traducido en un re-lanzamiento del Paraguay como un destino de las inversiones dado que ha logrado tener una mayor y mejor visibilidad por parte de los inversores, considerando los resultados auspiciantes en materia macroeconómica, así como a los bajos costos relativos que se observan en nuestro país.

Lo mencionado logra una mayor relevancia, si consideramos la década perdida del '90 y del catastrófico inicio del nuevo milenio, en donde las medidas económicas aplicadas [desregulación, privatización, concesiones, endeudamiento público externo para dinamizar la economía, por citar las más relevantes] que buscaban dar las señales más apropiadas a los agentes económicos fueron ineficaces y solo sirvieron para ubicar al Paraguay entre las economías más informales, corruptas y, quizás, como el último destino de las inversiones, dada la continua y constante degradación otorgada por las calificadoras de riesgo soberano, más conocido como "riesgo país" hasta llegar a la calificación de "selective default" o "cesación de pagos selectivos" del año 2003 [de Feb/2003 a Abr/2004].

Restricciones potenciales

El Paraguay debe de redefinir su estrategia de desarrollo económico en consideración a:

- los eventos registrados en los últimos 3 quinquenios, como ser una de las pocas economías con mejor y mayor desempeño económico en la región [aun con el evento pandémico mundial, el Paraguay será una de las economías que menor decrecería], una de las economías más estables de la región, el país con mayor mano de obra joven, los menores costos en los factores de producción [Mano de obra, capital, tierra, etc.] así como los bajos costos impositivos, el posicionamiento del país como un proveedor de alimentos del mundo [ubicándose entre los top 10] en varios rubros, etc.; y,
- a lo que se viene y/o registrara en el futuro, como ser la renegociación del Anexo C del Tratado de Itaipu; la probable ratificación por el Congreso de la Argentina del Anexo C del Tratado de Yacyreta; la construcción y/o maquinización de otras represas para la generación de energía hidroeléctrica; el superávit en generación de energía limpia; la potencialidad de radicación de empresas que utilizan energía eléctrica de manera intensiva para producir aluminio, silicio entre otras; las tendencias mundiales en materia de demandas potenciales; el crecimiento de la población mundial; la performance económica mundial; la ubicación estratégica del Paraguay en el centro del cono sur lo que hace que pueda convertirse en un gran centro de distribución regional [Hub de cargas y servicios]; el contar con suficientes reservas de agua dulce; etc.

Las restricciones que pueden afectar a la competencia se podría resumir en la tendencia a que el mercado pase a ser más de “competencia monopolística” que uno de libre mercado. En los mercados de competencia monopolística los intervinientes buscan crear un segmento propio de mercado a dominar y que procuraran mantener a fin de maximizar sus utilidades y a modo referencial se puede mencionar sus características² principales son:

- gran número de empresas que producen productos diferenciados [*son sustitutos cercanos pero imperfectos*];
- las condiciones de entrada son relativamente fáciles;
- cada empresa competitiva posee sus propias patentes o es capaz de diferenciar su producto o de prestación de servicios (como ser los servicios de pre o post venta)

Sin la adecuada regulación, el control respectivo y sin la adecuada capacidad de coerción y sanción, se puede implícitamente tender hacia este tipo de mercado o en su defecto se pueden establecer organizaciones inadecuadas como ser los oligopolios, en donde los carteles o los denominados “pacto de caballeros” son los más peligrosos pues tienden a asemejarse y a actuar como un monopolio en materia de fijación de precios.

Las restricciones a considerar, entre otras debe de incorporar:

- Barreras de entrada al mercado
- Rivalidad relativa
- Poder de negociación
- Mercado relevante
- Relaciones entre empresas [*a fin de identificar practicas colusorias tacitas*]

Finalmente, debo señalar “de vuelta” que la informalidad es uno de los primeros elementos o causas que afectan a la libre competencia y mucho de los esfuerzos deben estar dirigidos a lograr que la mayor parte de los agentes dejen el “lado obscuro” de la economía y no solo en materia de impuestos nacionales y/o locales, sino también en materia previsional más aun considerando que la mano de obra es uno los factores indispensables para la producción de cualquier bien y/o prestación de servicios.

² La enumeración no es taxativa sino referencial a fin de ver que en dicho mercado se pueden identificar un gran número de situaciones de mercado existentes en la realidad práctica y que se hallan localizadas entre los extremos de la competencia perfecta y del monopolio

3) PROPUESTA DE TRABAJO DESDE LA CONACOM

El enfoque que sugeriría que aplique la CONACOM será la coordinación interinstitucional con todos los actores involucrados en la materia, a fin de potenciar la formalización de la economía de nuestro país, desde el punto de vista tributario (a nivel nacional como local), previsional y financiero, por citar los sectores más relevantes, y de esa manera una vez definida la estrategia del Estado propondría una matriz dinámica donde se visualice acciones concretas y responsables institucionales de cada una de ellas, con un horizonte temporal de aplicación y evaluación de logros y desafíos, a corto, mediano y largo plazo.

6

Por otra parte, y de manera paralela a lo propuesto en el párrafo precedente, se plantearía impulsar desde la CONACOM acciones que posibiliten minimizar las prácticas empresariales que atentan contra el eficiente funcionamiento de una economía de mercado, tales como las conductas: i) horizontales (en donde se observan prácticas colusorias); y, ii) verticales (relacionamiento entre empresas relacionadas o con vinculación en la cadena productiva). Las acciones sugeridas de manera referencial continuación son:

- Identificación de las prácticas “horizontales” y “verticales” en los distintos sectores económicos así como así como de las empresas del sector, con el objetivo de determinar el horizonte temporal de aplicación de dichas prácticas en el mercado sectorial, que permitan evaluar el impacto.
- Evaluación de eficiencia económica desde una perspectiva estática (caso puntual de competencia desleal), así como dinámica (a lo largo del tiempo) a través de los resultados que se puedan visualizar y/o cuantificar;
- Identificar los sectores en donde se observan una ostentación o acumulación de poder de mercado, así como a las empresas del sector, a fin de realizar un seguimiento exhaustivo sobre las prácticas empresariales;
- Evaluar, en caso de observarse abusos del poder de mercado, las causas [*abuso de explotación*³ o *abuso de exclusión*⁴] así como los efectos en términos de bienestar económico;
- Potenciar la institucionalidad, a fin de dar las señales apropiadas a los agentes económicos sobre capacidad de detectar abusos, sancionar y así desincentivar y minimizar las prácticas desleales.
- Identificar las mejores prácticas regionales (MERCOSUR, Unión Europea) que permitan ser aplicadas conforme al contexto nacional, así como los principales cuellos de botella registrados en países de la Región y en aquellos que son miembros de la OECD [*siglas en ingles de la Organización para la Cooperación y*

³ De fijación de precios más altos o de discriminación de precios entre clientes

⁴ De imponer precios de compra por debajo de los de mercado o de los costos de los proveedores

el Desarrollo Económico] con miras a tener una capacidad de reacción, en tiempo y forma, más eficaz

- Revisar la eficacia relativa de sanciones pecuniarias en función al beneficio obtenido por las prácticas desleales como medios de resarcimiento y/o de prevención futura de parte de la misma empresa o de otras empresas en el ejercicio de actividades que atenten a la libre competencia.
- Proponer modificaciones en las normas legales en caso de resultados poco auspiciosos o ineficaces en materia de reducción y/o minimización de las prácticas en contra de la libre competencia, a fin de desincentivar y eliminar los beneficios “extraordinarios” de los infractores y sentar las bases para una mayor y mejor eficiente asignación de recursos económicos así como minimizar el perjuicio a los demás oferentes como a los demandantes o consumidores, quienes son también los grandes perdedores en caso de organizaciones inadecuadas del mercado.
- Empoderar a todos las empresas participantes del mercado, con las acciones y tareas llevadas adelante por la CONACOM, a fin de constituirse en aliados estratégicos que permitan mantener un mercado competitivo con reglas claras y transparentes.
- Disponer de un canal visible y accesible para recibir sugerencias, informaciones y reclamos sobre situaciones de abusos que permitan a la CONACOM actuar con mayor rapidez en la investigación sobre situaciones de competencia desleal, abusos de posición dominante, etc.
- Velar por el fiel el cumplimiento de los acuerdos comerciales suscritos y a suscribir por el Paraguay con otros países o regiones comerciales, como miembro del MERCOSUR, para asegurar que los beneficios acordados sean efectivos para las empresas nacionales así como para las compañías extranjeras radicadas y a radicarse en el Paraguay.