



## Mercados, monopolios y democracia

José Távora

Profesor Principal del Departamento de Economía de la PUCP

**Síntesis:** La excesiva concentración del poder económico afecta sin duda a la democracia. Si bien en el Perú existe una legislación que busca limitarla, ésta no incluye normas que impidan que las empresas se fusionen hasta formar monopolios privados. Frente a esta situación los principales perjudicados son los ciudadanos. Es indispensable contar con un Estado fuerte que promueva la competencia y restrinja el funcionamiento del mercado a ciertos ámbitos.

Durante los últimos años se han producido varias fusiones entre empresas de cierta envergadura, que han provocado la concentración del poder de mercado en varios sectores importantes, incluyendo la cerveza, los hidrocarburos, la energía, algunas ramas de la industria de alimentos, la banca, los seguros y, más recientemente, las telecomunicaciones.

La teoría económica sostiene que la concentración excesiva es perjudicial para el desarrollo y el bienestar de las sociedades, pues permite a las empresas obtener ganancias extraordinarias elevando sus precios por encima de sus costos. Ello da lugar a transferencias de riqueza desde los consumidores, que son la mayoría de ciudadanos, hacia los dueños de los monopolios, que son un grupo reducido, lo cual acentúa las desigualdades. La monopolización también permite que las empresas impongan condiciones onerosas a sus proveedores, debilitando el tejido industrial y el desarrollo del mercado interno y, al mismo tiempo, retarda la inversión, la innovación y el progreso tecnológico.

Las consecuencias negativas no se limitan a la esfera económica. La doctrina del *antitrust*, formulada en los países industrialmente avanzados, postula que la democracia funciona mejor cuando el poder económico se distribuye de manera descentralizada y cuando los distintos intereses económicos se contrarrestan entre sí. Se trata de un postulado análogo a la separación de poderes y al establecimiento de “pesos y contrapesos” en el funcionamiento del Estado, que limitan las posibilidades de abuso del poder político. También se afirma que la riqueza y la diversidad cultural florecen en sociedades libres y abiertas, mientras que las sociedades caracterizadas por la concentración del poder económico tienden a la uniformidad y a la pobreza cultural.

Cuando el poder económico se concentra, la democracia se pervierte y las políticas empiezan a responder a las presiones de los grupos de poder. Una democracia auténtica requiere de cierto grado de igualdad en la capacidad de influir en el proceso político. Lindblom sostiene que las grandes corporaciones son una especie de “ciudadanos sobredimensionados” que disponen de ingentes recursos para financiar campañas, utilizar los medios de comunicación para atacar a sus adversarios, crear grupos de presión y establecer relaciones con funcionarios públicos y líderes políticos en su propio provecho. De hecho, cuentan con personas especialmente dedicadas a desempeñar estas funciones. A medida que el grado de concentración se eleva, las grandes corporaciones pueden llegar a comportarse como verdaderos Estados.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Lindblom, Charles. El sistema de mercado: qué es, cómo funciona y cómo entenderlo. Madrid: Alianza Editorial, 2002.



En muchos países las autoridades promulgaron leyes que limitaban la concentración del poder económico, precisamente para contrarrestar las expresiones de este poder en la vida política y social. Los diarios del debate en el Congreso estadounidense revelan que los legisladores que aprobaron la Ley Sherman en 1890, respondían a una corriente mayoritaria de la opinión pública que se oponía a la ola de fusiones entre grandes empresas y a los abusos de los *trusts*, que fueron asociados a la pérdida de libertades y al debilitamiento de las iniciativas y responsabilidades ciudadanas, como resultado del dominio de corporaciones poderosas pero al mismo tiempo ausentes y sin raíces en las comunidades locales. Este fue el origen de la legislación *antitrust*, en un contexto impregnado por tradiciones liberales que rechazaban la concentración del poder, público o privado, por constituir una amenaza a las libertades individuales.

Un siglo después, la mayoría de países de América Latina empezó a adoptar sus propias normas de libre competencia, que incluyen controles a las fusiones entre empresas. Estas normas tuvieron su origen en un contexto distinto y formaron parte de reformas estructurales promovidas desde el exterior. No fueron el resultado de movilizaciones sociales contra la concentración del poder económico ni de tradiciones ideológicas liberales como en el caso de los Estados Unidos.

En el Perú, la legislación sobre la materia también tuvo un origen similar, sin embargo, constituye un caso especial pues no incluye normas que limiten la concentración empresarial. Con la excepción del sector eléctrico, las empresas pueden fusionarse sin limitación alguna hasta formar monopolios. Este vacío legislativo podría llegar a su fin si el Congreso aprueba un proyecto propuesto por Indecopi (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual), que incluye normas de control de las concentraciones empresariales. El proyecto adopta criterios similares a los utilizados en la mayoría de países, en tanto especifica que las fusiones entre empresas de gran envergadura, y que dan lugar a una elevada participación en el mercado, deben ser previamente evaluadas y autorizadas por la autoridad competente. Si como resultado de la evaluación se comprueba que los beneficios de las fusiones son menores que sus costos, la autoridad procede a desautorizarlas o condicionarlas, según sea el caso.

Como era de esperarse, el proyecto ha sido cuestionado y las críticas provienen de dos campos difícilmente distinguibles entre sí. En el primero se encuentran ejecutivos y funcionarios de grandes empresas, y los estudios de abogados que trabajan para ellas. En el segundo destacan profesionales que también tienen presencia en el mundo académico, principalmente en facultades de derecho, algunos de los cuales ocuparon cargos de responsabilidad durante la década pasada.<sup>2</sup> Ambos campos parecen tener en común cierta atracción por la concentración del poder, tanto público como privado, y por ello resulta sorprendente que reivindiquen el credo y las tradiciones liberales.

El debate tiene diversas aristas y pone en evidencia los postulados de una doctrina radical, según la cual los monopolios privados no generan perjuicios sino beneficios a la sociedad, pues se asume, como un artículo de fe, que ellos son siempre el resultado de la mayor eficiencia interna de las empresas. Desde esta perspectiva los únicos monopolios perniciosos son aquellos constituidos por empresas estatales. Los monopolios privados, en cambio, no deben ser motivo de preocupación alguna. Durante la década de 1990 esta doctrina promovió una actitud permisiva frente a la monopolización del poder económico.

---

<sup>2</sup> Ver por ejemplo el artículo de Beatriz Boza “¿Por qué no es conveniente para el Perú contar con una política general de fusiones?” Políticas de Competencia y el Proceso de Reformas Económicas en América Latina. Lima: INDECOPI, 1998.



El control de las concentraciones empresariales fue cuestionado y rechazado como una expresión del “intervencionismo estatal”.<sup>3</sup>

A la base de esta doctrina se encuentra el postulado de que el desarrollo de los mercados requiere del debilitamiento y del repliegue del Estado. Es evidente, sin embargo, que para contrarrestar el poder de las grandes corporaciones los ciudadanos requieren de Estados y gobiernos fuertes. La historia contemporánea revela que los Estados de los países industrialmente avanzados ejercen hoy poderes mucho mayores que antes, sin que el ejercicio de este poder haya frenado el desarrollo de los mercados ni debilitado la democracia.

Sabemos que los mercados permiten la generación y utilización descentralizada de información por los agentes económicos (empresas y consumidores) y, bajo ciertas condiciones, son un mecanismo eficiente en la asignación de los recursos. Cuando ellos operan en condiciones de competencia, no es necesaria ni conveniente la intervención estatal. De hecho, las doctrinas radicales que ignoraron las fuerzas de mercado condujeron a rotundos fracasos, como en la Unión Soviética y en varios países de Europa del Este.

Al mismo tiempo, es necesario recordar que los mercados son un mecanismo ciego en materia de equidad y no resuelven todos los problemas. Los Estados son indispensables para redistribuir ingresos con políticas tributarias y políticas sociales, y para asegurar una provisión eficiente de bienes públicos. Hay espacios al interior de los cuales no operan las relaciones de mercado, incluyendo la familia, las organizaciones de la sociedad civil y las propias empresas. Todas las sociedades civilizadas, sin excepción alguna, han restringido el funcionamiento del mercado a ciertos ámbitos y han limitado su expansión. Por ejemplo, en nuestra Universidad no subastamos las notas ni los diplomas al mejor postor, tenemos estudiantes y no clientes. La competencia tiene también sus propias limitaciones y en algunos casos genera efectos perversos y consecuencias negativas en la sociedad.<sup>4</sup>

Sin embargo, es necesario reconocer que la competencia juega un rol fundamental en el desarrollo de los mercados y es un arma poderosa frente a la concentración del poder económico. Pero la competencia no siempre emerge de manera espontánea y puede ser destruida por los monopolios. Históricamente, la competencia en los mercados ha sido el resultado de políticas expresamente dirigidas a promoverla, limitando la concentración del poder económico y sus consecuencias, en particular, el debilitamiento de la democracia. Quizá de manera inadvertida, la opción pro empresa y pro monopolio de los críticos al control de las concentraciones es, en esencia, una opción antidemocrática y anti mercado. Curiosa pero frecuente paradoja: las doctrinas radicales terminan siempre coincidiendo, en las ideas fundamentales, con las doctrinas del signo opuesto.

---

<sup>3</sup> Alberto Rebaza, “El control de adquisiciones y fusiones en la nueva Ley Antimonopolio del sector eléctrico: Una raya más al tigre del intervencionismo” en *Themis* N° 36, 1997. Una visión crítica de esta doctrina puede encontrarse en el artículo de Luis Diez-Canseco y José Távara “Estabilizando el péndulo: control de fusiones y concentraciones en el Perú.” *Themis Revista de Derecho* 47 (Diciembre 2003: 159-173)

<sup>4</sup> Ver por ejemplo el libro *The Limits to Competition*, del Grupo de Lisboa (Cambridge: The MIT Press, 1995) y el artículo de Andrei Schleifer “Does competition destroy ethical behavior?” en *American Economic Review, Papers and Proceedings* 94 N° 2 (May 2004: 414-18)