

HISTORIA Y POLÍTICA DEL ANTITRUST: REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA PERUANA

HISTORY AND POLITICS OF ANTITRUST: LESSONS FROM THE PERUVIAN EXPERIENCE

JOSÉ IGNACIO TÁVARA MARTÍN¹

...It is bad history, bad policy, and bad law to exclude certain political values in interpreting the antitrust laws. By 'political values,' I mean, first, a fear that excessive concentration of economic power will breed antidemocratic political pressures, and second, a desire to enhance individual and business freedom by reducing the range within which private discretion by a few in the economic sphere controls the welfare of all.

Robert Pitofsky. The Political Content of Antitrust (1979).

RESUMEN

El texto examina el origen y concepción de las políticas de libre competencia en el Perú, poniendo de relieve el contexto histórico, los principios teóricos, motivaciones, valores e intereses que explican su adopción desde fines de 1991. Como referencia comparativa se expone el origen y las controversias sobre el antitrust en EE.UU. y en Alemania de la posguerra. En contraste con estas experiencias, mostramos que las normas de competencia en el Perú fueron adoptadas sin mayor discusión sobre su naturaleza y objetivos, ignorando las graves consecuencias de una concentración excesiva del poder económico en la democracia y el orden social.

PALABRAS CLAVE

antitrust | competencia | organización industrial
| sistema económico | democracia

SOBRE EL ARTÍCULO

El presente artículo fue recibido por la Comisión de Publicaciones el 17 de agosto de 2021 y aprobado para su publicación el 21 de marzo de 2022.

ABSTRACT

The paper examines the origin and conception of antitrust policies in Peru, highlighting the historical context, theoretical principles, motivations, values and interests that explain their adoption since the end of 1991. As a comparative reference, the paper delves into the origin and controversies on antitrust in the U.S. and post-war Germany. In contrast to these experiences, we show that competition rules in Peru were adopted without further discussion of their nature and objectives, ignoring the serious consequences of an excessive concentration of economic power on democracy and social order.

KEYWORDS

antitrust | competition | industrial organization
| economic system | democracy

¹ Doctor of Philosophy, University of Massachusetts, Amherst, EE.UU. Profesor Principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú. jose.tavara@pucp.edu.pe

CONTENIDO

1. Introducción; **2.** La concepción del antitrust en el capitalismo occidental, **2.1.** Origen del antitrust en los EE.UU, **2.2.** La política de competencia en una economía social de mercado, **2.3.** Ocaso y renacimiento del Antitrust; **3.** Las políticas de competencia en el Perú; **4.** Reflexiones finales; **5.** Referencias bibliográficas.

1. INTRODUCCIÓN

Un problema central de las políticas públicas en el Perú reside en la capacidad que las instituciones de defensa de la competencia efectivamente tienen frente a la concentración del poder económico. Las investigaciones académicas en este campo han sido muy limitadas y –salvo destacadas excepciones– con frecuencia se han orientado al análisis de casos o aspectos específicos, sin contar con marcos conceptuales suficientemente robustos sobre las consecuencias de esta concentración en el desarrollo y el bienestar de nuestra sociedad.

Han transcurrido 30 años desde promulgación de las primeras normas de libre competencia, y no contamos aún con una buena comprensión de la historia de estas políticas ni con un diagnóstico que permita identificar los principales desafíos que enfrentamos. ¿Cuál fue el origen, el contexto y los objetivos de la legislación de libre competencia en el Perú, cuáles fueron las motivaciones y los marcos conceptuales adoptados por sus promotores? ¿Cómo se han interpretado los conceptos y expresiones utilizadas en su formulación, qué intereses y valores han motivado y sustentado estas interpretaciones, y cuál ha sido la comprensión subyacente sobre el funcionamiento de la economía?

Sabemos que la producción y distribución de la riqueza se gobiernan bajo los principios del sistema legal existente, que comprende las reglas del juego económico. No es posible entender a cabalidad los procesos económicos sin integrar el conocimiento de dichas reglas y, por cierto, sin examinar cómo operan las instituciones jurídicas existentes. Gilmore (1917) afirmaba hace más de un siglo que los economistas occidentales consideran irrelevante el conocimiento de las normas legales y los principios del derecho, pues asumen que las leyes fundamentales de la economía se derivan de un orden natural anterior y pueden ser descubiertas con ejercicios deductivos de conocimiento abstracto. Tienden a creer que “las leyes de la economía” son la materia básica y fundamental en la que reposa el derecho económico y, en última instancia, la que determina su forma y contenido. Por ello no tendría mayor relevancia examinar los sistemas e instituciones legales existentes. De hecho, en muchas universidades los estudiantes pueden graduarse como economistas sin haber cursado una sola materia de introducción al derecho.

De otro lado, si bien las incongruencias entre la teoría económica y el contenido de las leyes ha generado controversias entre los juristas, su dificultad para mantenerse al día en el desarrollo de la teoría y la historia económica ha limitado su capacidad de reconocer la interacción entre los sistemas legales, las relaciones de poder y el funcionamiento de la economía. Keynes afirmaba que “los hombres prácticos, que se creen completamente exentos de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto” (1936, p. 234). El problema con estos “hombres prácticos” es que las ideas de sus referentes intelectuales han sido desplazadas por nuevos paradigmas con un poder explicativo superior, cuyos contenidos y significados generalmente desconocen. Sus argumentos incorporan valores y creencias, y “se sustentan siempre sobre ciertas teorías económicas, aunque no necesariamente sobre teorías sólidas” (Gilmore, 1917, p. 77).

El objetivo de este artículo es examinar la concepción y los significados de las políticas de competencia en el Perú, poniendo de relieve las reflexiones teóricas, el razonamiento histórico y las motivaciones que explican su adopción y puesta en vigor. Consideramos necesario destacar los intereses y valores que las motivan, y en particular su impacto en el bienestar de las sociedades y el fortalecimiento de la democracia.

La exposición está organizada en cuatro secciones, incluyendo esta breve introducción. La sección siguiente presenta una breve reflexión teórica sobre las fortalezas potenciales de las economías de mercado y sobre los principios que sustentan las políticas de competencia en las sociedades contemporáneas. Para ilustrar su significado exponemos aspectos destacados de la historia del antitrust en EE.UU. y luego examinamos las políticas de competencia en Alemania como pilar de la economía social de mercado que empezó a construirse en esa nación al culminar la segunda guerra mundial. Luego, en la tercera sección, presentamos una breve reflexión sobre la experiencia peruana en la adopción de estas políticas desde 1991. Pondremos de relieve los antecedentes y el contexto que dio origen al marco normativo sobre libre competencia, las concepciones que orientaron su formulación e interpretación, algunas características destacadas del diseño institucional adoptado y los resultados obtenidos. La cuarta y última sección presenta las reflexiones finales.

2. LA CONCEPCIÓN DEL ANTITRUST EN EL CAPITALISMO OCCIDENTAL

En un destacado artículo publicado hace poco más de una década, John Kay discutía las fortalezas de las economías de mercado e identificaba tres componentes centrales. El primero es el mecanismo de los precios como guías y señales para la asignación de los recursos, con resultados históricamente superiores a los obtenidos por economías centralmente planificadas. El segundo componente se refiere a los procesos de descubrimiento y experimentación, a través de los cuales las economías de mercado se adaptan a los cambios. Y el tercero consiste en que las economías de mercado obtienen beneficios de la difusión del poder económico y político: la descentralización de la autoridad y la desconcentración de la actividad económica restringen la conducta rentista, llevada a cabo por agentes –individuos y organizaciones– que encuentran más lucrativo apropiarse de la riqueza creada por otros, en lugar de generarla por ellos mismos (Kay, 2009).

La mayoría de economistas, sobre todo durante la segunda mitad del siglo XX, concentró su atención en el primer componente. La llamada “escuela austriaca” de Hayek, Von Mises y Schumpeter, y más recientemente el enfoque evolutivo de la economía, han contribuido notablemente a nuestra comprensión sobre el significado del segundo. En este ensayo concentraremos nuestra atención en el tercer componente, el cual de alguna manera cuestiona, frontalmente, una vieja tesis de Marx, quien afirmaba que la competencia por la apropiación de plusvalor y el propio proceso de acumulación capitalista, traían inexorablemente consigo la concentración y centralización del capital. La monopolización del poder económico y la desaparición de la competencia representaba para Marx una de las contradicciones centrales inherentes al capitalismo, un sistema condenado a desaparecer con el desarrollo de las fuerzas productivas.²

El propio Kay sostiene que el poder económico privado tiende a auto reforzarse y hacerse cada vez más poderoso, y precisamente por ello las sociedades democráticas deben construir instituciones capaces de impedirlo. Al respecto destaca la importancia de limitar la concentración del poder económico en el Estado y en las empresas, vigilar constantemente las fronteras entre ambos, y lograr una combinación adecuada de supervisión externa con restricciones internas a las propias organizaciones, a fin de evitar que el poder sea utilizado en función de intereses particulares y en perjuicio del interés público (Kay, 2009, p. 6).

Toda democracia requiere, como mínimo, de “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”

2 Marx expuso su “Ley General de la Acumulación Capitalista” en el capítulo 25 del primer volumen de El Capital. Al respecto afirma que “la batalla de la competencia se libra abaratando las mercancías, cuyo precio depende *caeteris paribus*, de la productividad del trabajo y nuevamente de la escala de producción... Siempre termina en la ruina de muchos pequeños capitalistas, cuyos capitales pasan en parte a manos de sus conquistadores, y otra parte se desvanece” (Marx 1967 [1867]: 586-587). Sin embargo, no contempló la posibilidad de que los Estados capitalistas modernos adopten políticas de competencia, para regular la concentración y preservar el proceso competitivo.

(Bobbio, 1986). Estas decisiones comprenden la adopción o modificación del cuerpo normativo y, en particular, de las reglas del juego económico que gobiernan la producción y distribución de la riqueza. En términos sustantivos, la democracia es una forma de gobierno en la que el pueblo ejerce el poder. Por ello, como una cuestión de principio, las reglas adoptadas deben orientarse a proteger los derechos de las personas, promover el interés público y el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Uno de los problemas centrales de las economías de mercado reside en que la concentración excesiva del poder económico trae también consigo una mayor capacidad de influir en los procesos políticos y legislativos, donde se definen las reglas de juego. Las sociedades han intentado enfrentar este problema mediante la adopción y aplicación de un conjunto de reglas y principios en el diseño de sus sistemas políticos, y también de normas y políticas que regulan la estructura de los mercados y la conducta de las corporaciones empresariales, lo que hoy conocemos como el derecho antitrust o derecho de la competencia.

En realidad, la idea de que la competencia puede generar resultados positivos para el bienestar de la sociedad ha ocupado un lugar central en la economía política clásica, y mantiene vigencia hasta nuestros días. Su formulación proviene de Adam Smith quien sostenía que, dadas ciertas condiciones, la división del trabajo y la competencia entre actores que buscan sus propios intereses podría guiarlos, como una “mano invisible”, en la dirección de promover los intereses de la sociedad (Smith 1977 [1776], pp. 593-594).

Para Smith los monopolios eran el resultado de diversos tipos de regulaciones, privilegios y restricciones a la libertad de comercio y a la movilidad de trabajo y capital, surgidos de la concepción mercantilista. Bajo esta concepción, la riqueza de las naciones dependía de la acumulación de metales preciosos y requería de la adopción de políticas proteccionistas, para lograr una balanza comercial positiva. En contraste, Smith defendía la libertad económica frente a la interferencia del gobierno como un componente central del “sistema de libertades naturales”. Desde esta perspectiva la intervención del gobierno debía orientarse a asegurar la libertad de todas las personas a conducir y gestionar sus propios negocios. El poder de mercado era sólo un fenómeno transitorio toda vez que, en ausencia de restricciones, cualquier ganancia supra normal atraería el ingreso de nuevos competidores, que terminarían erosionando dicho poder (Giocoli, 2021).

2.1. Origen del antitrust en los EE.UU

La historia puso en evidencia las limitaciones de este razonamiento. EE.UU. se integró a la economía mundial en condiciones particulares, desde un territorio ocupado con intensos flujos migratorios, abundancia de tierras y oportunidades de crecimiento económico. El despliegue de infraestructura de transportes y comunicaciones desde mediados del siglo XIX facilitó la expansión de los mercados y el desarrollo de nuevas industrias, sobre todo en los estados del nordeste (Chandler, 1977). Con frecuencia las presiones competitivas incentivaron a las empresas a fusionarse o a formar carteles, federaciones y combinaciones de capital o *trusts*, a fin de consolidar su poder de mercado, controlar los precios y proteger sus ganancias. Surgieron incluso iniciativas para legalizar los carteles, como en la industria ferroviaria, que enfrentaron sin embargo una fuerte oposición. La controversia sobre los carteles empezó a resolverse en 1890 con la promulgación de la *Sherman Act*, una de las primeras leyes antitrust en la historia.³ La ley Sherman determinó la ilegalidad de cualquier contrato, combinación o conspiración cuya consecuencia sea la restricción del intercambio y el comercio, y calificó como delito la monopolización o el intento de monopolización de cualquier parte del intercambio o el comercio.

3 Un año antes, en 1889, se promulgó en Canadá *The Act for the Prevention and Suppression of Combinations formed in Restraint of Trade*, también como reacción al malestar generado por las conductas de grupos y combinaciones de empresas (*combines*). Ver al respecto Ross (1998).

La Ley Sherman dejó algunos vacíos e imprecisiones que provocaron, junto a otros factores, un proceso de consolidación y constitución de holdings empresariales, y luego un proceso de concentración empresarial calificado como “la primera gran ola de fusiones” en la historia de los EE.UU. Los abogados de las corporaciones advirtieron las contingencias legales emergentes en el nuevo contexto, recomendaron a sus clientes dejar de lado las asociaciones, alianzas y carteles, y fusionar a las empresas vinculadas, adoptando una sola personería jurídica (Chandler, 1977, p. 332). La ley Clayton, promulgada en 1914, llenó algunos vacíos de la Ley Sherman, tipificando con mayor precisión las conductas anticompetitivas y prohibiendo las fusiones cuyo efecto fuera reducir sustancialmente la competencia. El mismo año se aprobó la ley de la FTC, que tipifica y sanciona conductas de competencia desleal y publicidad engañosa, y establece la *Federal Trade Commission* como agencia de defensa de la competencia y protección del consumidor. Las tres normas se complementan y constituyen los pilares del antitrust en los EE.UU.

¿Cuáles fueron los objetivos y motivaciones de los legisladores que aprobaron estas normas? Su motivación central fue incentivar la competencia, pero los “objetivos finales” atribuidos a los legisladores han sido materia de intensos debates (Lande, 1982).⁴ Bork (1978, p. 50, citado en Lande, 1982, p. 68) sostuvo que el antitrust tiene sentido y puede justificarse racionalmente, sólo si los objetivos finales y los valores que lo sustentan se formulan con suficiente claridad. Si la competencia permite alcanzar distintos objetivos, potencialmente divergentes o incompatibles entre sí, ¿con que criterios se decide cuál de ellos tiene mayor importancia?

Bork respondió a la pregunta afirmando que la intención del Congreso sobre el objetivo central del antitrust fue la eficiencia económica, entendida en términos contemporáneos como el bienestar o excedente del consumidor. Desde su perspectiva este es el valor único y decisivo en la interpretación y aplicación de las normas del antitrust.

Como sabemos el concepto de eficiencia tiene distintas connotaciones. En términos agregados, la noción relevante es la *eficiencia en la asignación* de los recursos a la producción de los distintos bienes y servicios, o eficiencia asignativa. Bajo ciertos axiomas, condiciones y supuestos, que caracterizan al “modelo de competencia perfecta”, el resultado del equilibrio general en los mercados es un óptimo de Pareto: no es posible reasignar los recursos en la producción de los distintos bienes y mejorar el bienestar de un consumidor, sin reducir el bienestar de otro. Una de las características centrales del equilibrio general competitivo, es que los precios de todos y cada uno de los bienes son iguales a los costos marginales de producción, y en esa medida operan como señales que transmiten con precisión, de manera descentralizada, los costos de oportunidad de los recursos disponibles, asegurando así una asignación óptima.

Desde esta perspectiva, el monopolio provoca una ineficiencia en la asignación, pues al no enfrentar competencia maximiza ganancias elevando el precio por encima del costo marginal. Con un precio más alto la cantidad demandada y la producción son menores, por lo que se asignan menos recursos a producir el bien monopolizado, una magnitud inferior a la preferida por la sociedad. Es un resultado divergente del óptimo de Pareto.

Al respecto Lande observa que no se ha encontrado evidencia de que los legisladores que aprobaron la Ley Sherman en 1890 entendieran que el monopolio provocaba ineficiencia en la asignación, un concepto que, en el mejor de los casos, apenas había empezado a discutirse en la literatura de la época. La definición del óptimo de Pareto fue presentada por primera vez recién en 1909. Además,

4 El término “competencia” fue expresamente omitido en la Ley Sherman, y solo se incorpora en las otras dos normas. Una de las explicaciones es que no se acostumbraba, en el contexto histórico de la época, imponer patrones de acción en positivo a los ciudadanos. “La regla era prohibir conductas reprensibles. Y el monopolio había sido moralmente reprensible de antaño.” Ver al respecto Thorelli (1954, p. 231).

los economistas más destacados no tuvieron mayor participación en el proceso legislativo. Las leyes antitrust fueron discutidas y aprobadas por políticos, no por economistas (Lande, 1982, pp. 88-89).

El segundo concepto relevante es la *eficiencia productiva*, definida como la utilización más efectiva de los recursos en una organización empresarial determinada, dada la tecnología disponible. Una empresa eficiente alcanza el máximo nivel de producción posible con los recursos dados, y produce con el mayor ahorro posible de recursos, minimizando el costo.⁵ La eficiencia, así definida, depende de la tecnología utilizada y de la propia organización. En contextos de expansión, las empresas pueden reducir sus costos unitarios al aumentar y diversificar su producción, generando economías de escala y de alcance. Las fusiones entre empresas también pueden facilitar una utilización más racional de los recursos y la consolidación de sus operaciones en estructuras más eficientes, operando con múltiples plantas y gestionando más eficazmente sus instalaciones.

Los legisladores que aprobaron las leyes antitrust estaban bien informados sobre la *eficiencia productiva* que las grandes corporaciones podían generar. El propio senador Sherman sostuvo que “ellas son los organismos más útiles de la civilización moderna. Los buenos resultados del poder corporativo son visibles en el vasto desarrollo de nuestros ferrocarriles y en el enorme incremento de los negocios y la producción de toda clase.” (como se cita en Lande, 1982, pp. 91-92). Para Sherman, la actividad de las corporaciones que reducía los costos de producción debía ser incluso estimulada y protegida (Bork, 1966, p. 26).

Al mismo tiempo, la valoración positiva del potencial impacto de las grandes corporaciones no atemperó, de modo alguno, el cuestionamiento de los monopolios y de los trusts, considerados como verdaderas amenazas cuando eliminaban la competencia y generaban perjuicios a los consumidores. No podían ser aceptados, a pesar de sus eficiencias debido a que frecuentemente, como afirmaba Sherman, “los ahorros en costos se van a los bolsillos de los productores” (Lande, 1982, p. 91).

El impacto distributivo de la concentración de los mercados y la importancia asignada al valor de la equidad, parecen haber jugado un rol central en la motivación de los legisladores. Conceptualmente las políticas de competencia forman parte de un conjunto más amplio de políticas públicas, y solo son efectivas como parte de dicho conjunto. Hoy sabemos que ellas inciden en la distribución *primaria* del ingreso en el propio proceso productivo, es decir antes de impuestos a los ingresos y al consumo y de las transferencias a las familias. En contraste, las políticas *pre-distributivas* –que incluyen especialmente la provisión de servicios básicos de calidad en salud, educación y seguridad– se orientan al desarrollo de capacidades, incluyendo la “capacidad de competir” y afectan las *dotaciones* con las cuales las personas participan en las relaciones de mercado. De otro lado, las políticas *re-distributivas* “corrigen” la distribución primaria del ingreso mediante transferencias, impuestos y pensiones. Ellas operan después de que el sistema de precios ha generado dicha distribución (Blanchard & Rodrik, 2019)

Por cierto, estas precisiones no formaban parte del marco conceptual de fines del siglo XIX. Además, el problema gravitante que el Congreso intentó enfrentar no fue solamente el aumento en la desigualdad, sino la enorme acumulación de poder en las grandes corporaciones, y los graves riesgos al orden social y la democracia que este poder representaba. Entendieron muy bien que se

5 Los dos conceptos de eficiencia están relacionados, en el sentido de que la eficiencia productiva en cada una de las empresas y las industrias, es una condición necesaria para que exista eficiencia en la asignación de recursos a nivel general, en toda la economía. De otro lado es preciso advertir que la concentración de los mercados en una o pocas empresas tiene efectos ambiguos en la eficiencia productiva. El impacto positivo generado por las economías de escala y de alcance, que se traduce en menores costos unitarios, puede ser contrarrestado por el debilitamiento de la competencia y de los incentivos a controlar los gastos, lo que impacta negativamente en la eficiencia (un efecto conocido como ineficiencia X). En ausencia de competencia los incentivos a innovar también se debilitan. Esto pone en cuestión la supuesta superioridad intrínseca de las grandes empresas atribuida exclusivamente a su mayor escala de operaciones.

trataba de problemas directamente relacionados. El propio senador Sherman sostenía que “si no toleramos a un rey como poder político, tampoco deberíamos tolerar a un rey de la producción” y afirmaba que “los poderes concentrados...son una prerrogativa real, inconsistente con nuestra forma de gobierno.” Por su parte el senador Hoar (citado en Lande, 1982, p. 99) destacaba el clamor frente a los grandes monopolios, y los calificaba como “una amenaza para las instituciones republicanas”.

El clamor al que se refería Hoar venía incubándose al menos desde mediados del siglo XIX, y cobró un nuevo impulso al terminar la guerra civil en 1865. La exigencia de leyes contra los monopolios provino inicialmente de los *Grangers*, una asociación de agricultores que había promovido la regulación de las tarifas ferroviarias.⁶ Las denuncias pusieron en la mira a varias empresas prominentes como Standard Oil, pero luego con la formación de trusts en varias industrias, el sentimiento anti-monopólico se fue difundiendo en la opinión pública de la época. Un artículo de Letwin destaca “el gran fervor contra los trusts”, percibidos como “una amenaza a la libertad, pues corrompían a los servidores públicos, sobornaban a los legisladores; disfrutaban de privilegios como la protección arancelaria, perjudicaban a los consumidores elevando sus precios, defraudaban a los inversionistas licuando el valor de sus acciones, dejaban a sus trabajadores desempleados cerrando las fábricas, y de una manera u otra abusaban de todos” (Letwin, 1956, p. 235).

Al empezar la primera guerra el proceso de consolidación e integración empresarial en los EE.UU. había prácticamente concluido, y la corporación empresarial moderna afianzó su dominio sobre las principales industrias, un dominio que mantendría durante las décadas siguientes (Chandler, 1977, p. 345). Una de las principales controversias del antitrust había sido resuelta al empezar la década de 1920, en el sentido de que –dadas las crecientes dimensiones de una economía en expansión– el gran tamaño empresarial no constituía en sí mismo, una infracción a las normas de competencia. Si bien el movimiento antitrust empezó a perder popularidad, “el antitrust mantuvo una considerable vitalidad como herramienta de la política económica nacional” (Mac Crow, 1984, p. 144).

Luego de la crisis de 1929, las políticas económicas adoptadas generaron poderosos estímulos a la innovación tecnológica y aumentos destacados en el progreso material, que hicieron posible afianzar derechos y libertades fundamentales. El antitrust formó parte de una constelación más amplia de políticas públicas en distintos ámbitos, que estuvieron acompañadas de acciones dirigidas a sostener la demanda vía compras estatales, para usos civiles o militares. Las políticas expansivas del *New Deal* y el fortalecimiento de la regulación sectorial durante las décadas siguientes tuvieron un nuevo impacto en el desarrollo de las corporaciones. Por un lado, generaron incentivos a la formación de conglomerados de empresas que operaban en varias industrias –con lo cual se evitaban posiciones dominantes en mercados específicos– y por el otro estimularon también la internacionalización de sus actividades, evitando una participación excesiva en el mercado nacional que sería percibida como poder monopólico (Bianchi & Labory, 2006, p. 8).

La época dorada del capitalismo, y en particular de la economía norteamericana, empezó al concluir la segunda guerra mundial, y concluyó durante la primera mitad de la década de 1970, con la crisis del petróleo y el colapso del sistema monetario adoptado en Bretton Woods. Fueron años de un crecimiento extraordinario en la producción y en la productividad. Las presiones competitivas se expandieron al conjunto de la economía, principalmente como resultado de las políticas antitrust, aunque la competencia generada por las importaciones y la desregulación de algunas industrias jugaron también un rol importante (Shepherd, 1982). Luego, como se explica más adelante, la implementación o *enforcement* de las políticas de competencia empezó a debilitarse, en buena medida como resultado de la acumulación de poder económico en grandes corporaciones y por la

⁶ En su pronunciamiento de 1873 sostenían que “todos los monopolios no regulados y controlados por la ley, han demostrado ser perjudiciales para la prosperidad pública, corruptos en su gestión y peligrosos para las instituciones republicanas.” Citado en Letwin (1956, p. 233)

notable influencia de nuevas corrientes del pensamiento económico que lograron hegemonía en la década en 1980.⁷

2.2. La política de competencia en una economía social de mercado

La historia europea es distinta en varios sentidos. La revolución industrial se originó en Inglaterra como resultado de la construcción de una nación unificada, con una estructura legislativa y un sistema de gobierno con reglas y roles bien definidos, luego de varios siglos de conflicto entre el poder parlamentario y la monarquía. La disponibilidad de materias primas y energía de bajo costo, y el acceso a capitales para financiar inversiones e innovaciones, generaron un poderoso estímulo a la industrialización. La creación de un mercado interno con dimensiones crecientes hizo posible el aprovechamiento de economías de escala, pero pronto resultó insuficiente y el imperio británico continuó expandiendo sus fronteras en el comercio internacional (Bianchi & Labory, 2006).

Esta expansión representó un desafío para otros estados europeos, que empezaron a promover activamente la producción industrial en sus propios territorios. Hacia mediados del siglo XIX los ingleses mantenían la supremacía, pero otras naciones –en particular Alemania, Francia y Bélgica– también habían logrado desarrollar y consolidar sus industrias. Los gobiernos de cada país intervinieron para sostener sistemas de mercado de dimensiones más reducidas, y la competencia entre empresas se fue transformando en competencia entre naciones. La rivalidad entre ellos dio lugar a la adopción de medidas dirigidas a fortalecer sus empresas y a proteger sus mercados de la competencia externa. Los estados participaron en sectores considerados “estratégicos”, especialmente aquellos vinculados a la producción de armamento.

La competencia entre naciones dio lugar a la formación de carteles, consorcios, sociedades de inversión y combinaciones empresariales de distinto tipo. Al empezar el siglo XX constituyeron la forma dominante de organización industrial en Alemania, Checoslovaquia y Suiza, también en Francia, el Reino Unido, Austria y Rusia. Controlaban la producción de diversos bienes incluyendo el acero, aluminio, productos químicos, explosivos, cemento, papel y fertilizantes, así como la construcción naval (Fear, 2006, p. 11). La guerra de precios entre empresas era percibida como negativa para la estabilidad económica y política, y atentaba contra la capacidad de competir con las naciones rivales, por ello los propios gobiernos alentaron la formación de carteles y la concentración industrial. Los acuerdos entre empresas podían ser supervisados por autoridades gubernamentales, legitimando su existencia, y su cumplimiento podía incluso ser exigido en procesos judiciales (Wigger, 2008).⁸ Durante las primeras décadas del siglo XX las combinaciones y carteles de empresas que operaban en el Reino Unido recibieron también el apoyo político de los gobiernos. El poder económico privado no fue percibido como una amenaza, pues la aristocracia y los sistemas de clase limitaron el acceso al poder de los empresarios e industrialistas ricos (Kay, 2008).

7 El término neoliberalismo ha sido atribuido a Alexander Rüstow, y tuvo su origen en el coloquio Walter Lippmann realizado en París en 1938. Rüstow estuvo también vinculado a los ordoliberales alemanes, y postulaba la necesidad de construir un nuevo liberalismo, en rechazo al colectivismo socialista y distante también del *laissez-faire* por sus efectos sociales adversos (Slobodian 2018). Los fundadores de la Escuela de Friburgo, cuyas ideas se exponen más adelante, no aceptaban el término neoliberalismo pues a su juicio “sugería el retorno a las anteriores políticas del liberalismo, consideraban al ordoliberalismo como algo significativamente nuevo” (Gerber, 1994, p. 31).

8 La concepción dicotómica mercados vs. jerarquías, que caracteriza a la teoría económica neoclásica, impide percibir que los carteles no necesariamente eliminan la competencia, sino que más bien pueden regularla y limitarla. Fear (2006) observa al respecto que no se trata entonces de elegir entre carteles o competencia, es posible tener carteles y competencia a la vez. Históricamente los carteles han operado como un mecanismo de autogobierno privado de la industria, con frecuencia sujeto a supervisión estatal, y como una forma legítima de gobernanza de los mercados. La cooperación y coordinación entre asociaciones de empresas y autoridades – por ejemplo, en el ámbito de la inversión, la formación especializada y la innovación, la estandarización y la promoción de exportaciones – involucra un conjunto muy amplio de actividades y conductas que las normas antitrust con frecuencia prohíben.

El apogeo de la concertación y la concentración económica tuvo lugar en Alemania, donde el número de carteles aumentó de manera sostenida desde fines del siglo XIX y, al empezar la segunda guerra mundial, comprendía virtualmente a todas las ramas de la industria.⁹ Luego de su derrota en la primera guerra, Alemania se vio obligada a pagar sumas elevadas por reparación a los ganadores. Vino luego un período de inestabilidad, caracterizado por el deterioro de las finanzas públicas y la debilidad política de los gobiernos bajo la República de Weimar. Dada la incertidumbre generada por los agudos conflictos entre conservadores y socialistas, las empresas reemplazaron la competencia por acuerdos colaborativos. Las élites empresariales defendían a los carteles como un mecanismo estabilizador de la economía, pero al mismo tiempo los utilizaban para destruir a sus competidores y presionar a los gobiernos en función de sus propios intereses.

La crisis mundial de 1929 trajo consigo la pérdida masiva de empleos, empobrecimiento y conflictos sociales. El gobierno perdió respaldo político y el nacional socialismo finalmente llegó al poder en 1933. Ese mismo año se promulgó una ley que establecía como obligación de las empresas la participación en carteles industriales, para lo cual se creó un tribunal en el Ministerio de Economía con el encargo de supervisarlos. El gobierno promovió las fusiones entre empresas utilizando incentivos fiscales, y también recurrió a otros mecanismos como el intercambio de acciones, la participación coordinada en directorios, y el derecho de patentes (Wigger, 2008).

Se configuró así una “relación simbiótica” entre el Estado y la élite corporativa alemana, que facilitó la construcción de un poderoso complejo industrial-militar. Con la crisis de 1929 buena parte de la capacidad instalada en la industria había quedado inutilizada, y la expansión del gasto en armamento reorientó masivamente las prioridades de producción. Durante sus primeros 6 años el régimen logró elevar el gasto en armamento del 1% al 20% del producto nacional. Los empresarios aseguraron sus ganancias y la protección de sus intereses mediante distintos mecanismos, especialmente la adjudicación de contratos y las compras estatales. También recibieron los activos de las empresas arrebatadas a la población judía y en los territorios anexados, y explotaron a los trabajadores en los campos de concentración, utilizándolos “como un tipo de materia prima que se consume igual que el combustible” (Fear, 2015, p. 101). Por su parte el régimen obtuvo de los carteles la provisión de armamento, logística y equipamiento militar, y también el apoyo financiero y político al partido nacional socialista (Wigger, p. 2008).

Con la derrota y rendición de Alemania en mayo de 1945, las fuerzas aliadas tomaron control del territorio y asumieron la ardua tarea de reconstruir la economía y la política alemana. La élite norteamericana estaba convencida de que la victoria militar no era suficiente para eliminar la amenaza que representaban las grandes corporaciones alemanas, que ya habían sobrevivido a la primera guerra. Un reporte del Senado sostenía que “para derrotar al imperialismo alemán permanentemente...la estructura y el control de la industria alemana debe ser alterado a fin de que no pueda ser utilizada nuevamente para los fines de la guerra” (Wells, 2002, p. 139).

Las órdenes de Eisenhower a las autoridades americanas de las fuerzas de ocupación eran muy claras: “ustedes prohibirán todos los carteles y otros arreglos empresariales privados y organizaciones tipo cartel... la política de su gobierno es efectuar una dispersión de la propiedad y del control de la industria alemana” (Wells, 2002, p. 140). Meses después, en la conferencia de Potsdam, los líderes aliados confirmaron la decisión de dismantelar los carteles.

9 La información estadística sobre los carteles en Alemania es limitada, los datos tentativos disponibles indican que el número de carteles se elevó de 4 en 1865 a 8 en 1875, luego a 90 en 1885 y a 210 en 1890. Algunos de ellos operaban a escala transnacional, bajo un régimen comercial liberal. Al finalizar el siglo XIX alrededor de 40 carteles con participación de empresas alemanas realizaban operaciones transnacionales, (Wigger, 2008, p. 112). Otras fuentes estiman que el número de carteles en Alemania llegó a un pico en 1930 con 2,100 carteles, y que al empezar la segunda guerra más del 40% del comercio mundial estaba gobernado por los carteles (Fear, 2006, p. 15). Algunas empresas de los EE.UU. también formaron parte de estos carteles (Wells, 2002).

Lucius Clay, gobernador militar de la zona bajo control de los EE.UU. organizó un equipo de trabajo con especialistas reclutados directamente de las unidades antitrust del gobierno americano, y promulgó un estatuto provisional que declaraba ilegales los carteles y acuerdos similares. Se disolvieron numerosos carteles de empresas, pero los esfuerzos dirigidos a desconcentrar la economía enfrentaron una fuerte resistencia de los empresarios y sus asociaciones gremiales. Los propios expertos norteamericanos en antitrust destacaban las ventajas de la producción en gran escala y afirmaban que no tenían la intención de pulverizar la industria alemana. El sistema bancario alemán estaba constituido por tres grandes bancos que con frecuencia coordinaban las operaciones de concentración y los carteles, y sus activos incluían importantes paquetes de acciones en las grandes empresas. La propuesta inicial de reorganizar el sistema con 13 unidades independientes, fue luego revisada y se creó una nueva estructura con solo 9 bancos (Wigger, 2008).

La élite política de las fuerzas de ocupación consideraba que la legislación de libre competencia era indispensable para integrar a Alemania occidental en el capitalismo de mercado, y constituir la en un baluarte frente a las economías de Europa de Este. Por su parte, las principales empresas norteamericanas estaban interesadas en establecer nuevas alianzas y expandir sus operaciones a los mercados europeos. En los primeros años de la ocupación algunos grupos de empresarios viajaron a Alemania para visitar empresas y establecer contactos con sus contrapartes en la zona occidental.

Sin embargo, en el contexto de devastación de la posguerra, los industriales alemanes tenían muy poco interés en la apertura del mercado a la libre competencia y seguían convencidos de las ventajas de los carteles para hacer frente a la crisis y estabilizar la economía. La Asociación Federal de la Industria Alemana –*Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)*– que agrupaba a 39 gremios empresariales con más de 100 mil empresas afiliadas, organizó una agresiva campaña publicitaria contra el establecimiento de un régimen antitrust inspirado en el modelo norteamericano (Wigger, 2008, p. 120).

Las autoridades militares consideraban que la aprobación de normas de libre competencia constituía una condición no negociable para la recuperación de la soberanía de Alemania. Además, contaban con el poder derivado del control de los planes y los recursos asignados a la reconstrucción, que en efecto utilizaron para ejercer cierta presión. Pero al mismo tiempo entendían que dichas normas no podían ser impuestas, y que la construcción de un nuevo sistema económico y político en Alemania solo tendría viabilidad con la participación directa de los propios alemanes. En 1946 solicitaron a sus contrapartes formular una propuesta normativa, y se convocó a un grupo de expertos para esta tarea. Ellos provenían de la Universidad de Friburgo donde se venía gestando, desde la década anterior, una corriente intelectual que orientaría el desarrollo de Alemania desde la posguerra hasta la actualidad.

Los intelectuales de Friburgo se habían opuesto al totalitarismo nacional socialista y aspiraban a una sociedad donde las personas pudieran vivir libremente en toda la medida posible, sin interferencias del Estado, y con instituciones democráticas capaces de asegurar la dispersión y descentralización del poder económico y político, así como la participación ciudadana en los asuntos públicos.¹⁰ Sus ideas configuraron una nueva vertiente del pensamiento liberal –el ordoliberalismo– que no solo valoraba la competencia sino también la importancia de protegerla, en un marco constitucional con principios y valores bien definidos, orientados a garantizar que los beneficios del mercado fueran

10 El núcleo original estuvo integrado por Walter Eucken (economía), y por Franz Böhm y Hanns Grossmann-Doerth (derecho), a quienes luego se unieron otros académicos más jóvenes. Gerber (1994) sostiene que una escuela del pensamiento con ideas tan opuestas a las del régimen totalitario liderado por Hitler, difícilmente hubiera podido surgir y desarrollarse en un lugar distinto a Friburgo, una ciudad ubicada en el sudoeste de Alemania, muy cerca de las fronteras con Suiza y Francia, sin importancia estratégica y alejada de los principales centros de poder, con marcadas tradiciones liberales y pluralistas. Algunos de los líderes intelectuales de esta corriente fueron arrestados o despedidos, pero las autoridades locales evitaron sanciones drásticas contra ellos.

equitativamente distribuidos en la sociedad (Gerber, 1998, p. 232). El concepto “economía social de mercado” condensa y se nutre precisamente de esta concepción.¹¹ Su diagnóstico sobre el fracaso de la República de Weimar, destacaba “la ausencia de un marco legal efectivo y confiable” y definía como “el núcleo del problema...la incapacidad del sistema legal de prevenir la creación y el mal uso del poder económico privado” (Gerber, 1994, p. 30).

Al terminar la guerra, salieron de sus claustros y asumieron posiciones de liderazgo. Las autoridades del régimen de ocupación apreciaron con simpatía su concepción de la economía y de la democracia, en particular sus propuestas de eliminar los carteles y conglomerados empresariales –los Konzerns– percibidos como facilitadores de la emergencia del Nazismo (Kay, 2009, p. 6). El gobierno de los EE.UU. esperaba limitar también la planificación económica centralizada, asociada a los regímenes de Europa del Este. Los intelectuales de Friburgo no solo contaban con una visión coherente y propuestas consistentes con estas expectativas, sino que además “no estaban manchados por vinculaciones con el Nazismo” (Gerber, 1994, p. 31).

Uno de los líderes más destacados fue Ludwig Erhard, quien desempeñó el cargo de Ministro de Economía entre 1949 y 1964 bajo la gestión de Konrad Adenauer, a quien luego sucedió como Canciller de la República Federal entre 1964 y 1966. Erhard fue “el más famoso adherente” de la economía social de mercado y el más activo promotor de la política de competencia (Gerber, 1998, p. 237). El primer proyecto de ley sobre la materia fue presentado en 1949 por un grupo que coordinaba Paul Josten –Josten Draft– y contemplaba la creación de una Comisión de Monopolios con plenos poderes y facultades para investigar y sancionar todos los acuerdos y conductas que expresaran una utilización nociva del poder económico, también para desconcentrar conglomerados y promover la disolución de grandes corporaciones. Además, sujetaba a las empresas con poder económico a nuevas obligaciones de reporte de información (Wigger, 2008, p. 125).

La propuesta no fue bien recibida y enfrentó una fuerte oposición, sobre todo de la industria. Sin embargo, constituyó el primer paso en un prolongado proceso de deliberación y debate, que culminó recién en 1957. El gobierno elaboró un nuevo proyecto en 1952, que también fue cuestionado por la Federación de Industrias Alemanas (BDI). Uno de los temas centrales de controversia fue la prohibición de los carteles. La BDI reafirmaba el valor de las relaciones de cooperación y auto regulación de las organizaciones empresariales, y sostenía que dicha medida afectaría negativamente a la economía. Las autoridades de EE.UU. mantuvieron la presión, anunciando que Alemania no recuperaría plenamente su soberanía hasta que no se promulgue la ley de competencia.

Los años siguientes continuaron las negociaciones. Se mantuvo la prohibición de los carteles, pero se aceptaron excepciones en los casos de industrias en crisis. También se excluyeron a algunos sectores de las prohibiciones, incluyendo el transporte, la banca, los seguros y los servicios públicos, y se eliminó la restricción a las fusiones empresariales.¹² Finalmente se llegó a un compromiso, y en 1957 se promulgó la primera ley de competencia en Alemania. Uno de sus pilares fue la creación de una agencia de competencia independiente, que operaría como una especie de “diafragma” con la función de prevenir la colusión entre el poder político y el poder económico (Amato, 1997, p. 42). La norma fue una expresión de los principios fundacionales del ordoliberalismo y la economía social de mercado, en el marco de una constitución socialmente integradora, sustentada en la promoción de valores humanistas y en la defensa de derechos fundamentales de las personas.

11 El término “ordo” tomaba como referencia el “orden natural” de la filosofía escolástica, y fue el nombre finalmente escogido para el Journal fundado en 1948 por Eucken y Bohm. De otro lado, el término “economía social de mercado” fue acuñado por Alfred Muller-Armack en 1946. (1994, p. 32).

12 Las normas de control de concentraciones empresariales en Alemania fueron promulgadas posteriormente, en 1973.

Esta misma concepción ejerció también una influencia determinante –gracias a la intervención activa de los alemanes– en la formulación de las dos normas sobre protección de la competencia incorporadas en el Tratado de Roma, aprobado el mismo año, que dio lugar a la creación de la Comunidad Económica Europea (artículos 85 y 86). La literatura destaca precisamente las diferencias sustantivas entre esta variante de capitalismo –que algunos autores denominan “capitalismo renano”– y el modelo del liberalismo clásico que caracteriza al mundo anglosajón. En contraste con este último, donde los objetivos sociales se logran mediante políticas tributarias y regulaciones, asumiendo que los agentes económicos actúan en función de sus propios intereses, en esta variante del capitalismo se espera que los individuos y las corporaciones asuman un conjunto más amplio de responsabilidades frente a la sociedad.¹³ Como bien observa Gerber, “los ordoliberalos redefinieron la tradición del liberalismo económico y, al hacerlo, ayudaron a resucitarla” (1998, p. 265).

2.3. Ocaso y renacimiento del Antitrust

Con la crisis del petróleo de los 1970 y la desaceleración de la economía de los EE.UU., la hegemonía del keynesianismo - Estado fuerte, altos impuestos y redes de protección social – empezó a debilitarse. Se empezaron a cuestionar las disrupciones generadas por el Estado con sus políticas antitrust, argumentando que entraban en conflicto con la eficiencia económica. Algunos estudios ponían de relieve la racionalidad económica de conductas hasta entonces consideradas como lesivas a la competencia, mostrando por ejemplo que la utilización de controles verticales – como los territorios exclusivos o la fijación de los precios de venta a los distribuidores – y la discriminación de precios podían justificarse por consideraciones de eficiencia. Se argumentó también que las fusiones empresariales generaban impactos positivos al reducir los costos, por lo que –asumiendo la inexistencia de barreras a la entrada de nuevas empresas al mercado– no tenía sentido limitarlas (Posner, 1979).

Por otro lado, la teoría de elección pública formulada en la década de 1960, había contribuido a difundir una concepción individualista y amoral sobre conducta la humana –*el homo economicus*– tanto en el análisis de las transacciones privadas como en la esfera pública (Buchanan et al 1980). Esta peculiar manera de entender el comportamiento de los agentes económicos –agudamente cuestionada por Amartya Sen en su seminal artículo sobre los “tontos racionales” (1977)– fue aceptada y promovida en otros centros destacados de producción intelectual, notablemente en la Escuela de Chicago. Uno de sus principales exponentes sostenía que “el monopolio y otras imperfecciones son tan o más importantes en el sector político que en el mercado” y por ello “puede ser preferible no regular los monopolios económicos y sufrir sus malas consecuencias, antes que regularlos y sufrir los efectos de las imperfecciones políticas” (Becker, 1958, p. 109). Se asumió como una cuestión de principio que los costos de la regulación son siempre mayores que sus beneficios.

Desde esta perspectiva el “interés público” empezó a percibirse como un concepto vacío de contenido. Se argumentó que la intervención del gobierno debía reducirse al mínimo posible, como condición esencial para el buen funcionamiento de la economía. No importaba el problema, la actividad o el servicio en cuestión, la solución propuesta era muy simple y consistía en sacar al gobierno y dar vida a los negocios. Dadas las reglas del juego, sostenía Friedman (1970), la única responsabilidad social de las empresas es aumentar sus ganancias todo lo posible, pues sólo así benefician a la sociedad.

Un artículo seminal de Stigler (1970) acuñó el concepto de “captura” de la regulación. Sostuvo que los intereses de los grupos más fuertes y organizados tienden a prevalecer sobre los intereses

13 Ver al respecto Kay (2005, p. 97). El término “capitalismo renano” fue popularizado por Michael Albert (1993) y ha sido utilizado en las investigaciones sobre las variedades del capitalismo. Está asociado con las economías del norte de Europa –sobre todo Alemania, los Países Bajos, Dinamarca y Suecia– y también se ha utilizado para caracterizar a la economía del Japón. La literatura reciente sobre “capitalismo de accionistas” vs. “capitalismo de las partes interesadas” (*shareholders vs stakeholders*) de alguna manera refleja las intuiciones centrales sobre las principales variantes del capitalismo contemporáneo (Zingales et al 2020).

de los grupos más débiles, postulando como “tesis central” que “la regulación es adquirida por la industria, es diseñada y operada primariamente para beneficiarla.” (p. 3.). Expone diversas medidas que incluyen restricciones a la entrada de nuevos competidores, subsidios directos, regulación de tarifas e inversión pública sesgada en beneficio de intereses particulares.¹⁴

La prescripción de política que se deriva de estas teorías, apunta invariablemente a desregular y eliminar las restricciones que limitan el libre funcionamiento de los mercados. La exigencia no se dirige a reformar la regulación, sino a abandonarla. Desde esta perspectiva, casi cualquier problema observado en la regulación empezó a ser calificado como “captura”, sin examinar la evidencia. La gran difusión y la popularidad logradas por estas teorías dieron lugar a un discurso pesimista de alcance más general, que puso en cuestión la capacidad y disposición de cualquier organismo del Estado para servir el interés público (Novak, 2014). Las “fallas de gobierno” se volvieron más importantes que “las fallas de mercado”.

En el ámbito específico de las políticas de competencia, se difundió la creencia de que “los mercados se autorregulan” y que la competencia surge y se renueva espontáneamente, sin necesidad de un Estado que la promueva o la defienda. Desde esta perspectiva la colusión y los carteles casi siempre colapsan, y las únicas barreras a la competencia realmente nocivas son aquellas que resultan del intervencionismo estatal.

Esta concepción llegó a ser hegemónica desde los 1980, con Reagan en EE.UU. y Thatcher en Inglaterra. Empezó una nueva etapa caracterizada por la desregulación de los mercados y la financiarización de las economías, la privatización de las empresas, la tercerización y mercantilización de los servicios públicos, que inspiró las reformas conocidas como “el Consenso de Washington.” El Estado de bienestar debía operar al mínimo nivel posible, y la creación de un buen clima de negocios requería esencialmente reducir impuestos para atraer inversiones y asegurar el crecimiento económico.

La reacción contra esta corriente fundamentalista ha demorado, pero hoy vivimos una nueva etapa de resurgimiento y revitalización del antitrust.¹⁵ La creciente concentración del poder económico en grandes empresas –incluyendo aquellas que controlan las principales plataformas en la economía digital– ha despertado, desde hace al menos una década, el interés en los principales centros de investigación, universidades y organismos multilaterales. Hoy contamos con investigaciones y evidencia que revelan cómo el debilitamiento de la competencia no solo concentra la riqueza y aumenta las desigualdades, también genera pérdidas de eficiencia y despilfarro de recursos en la búsqueda de rentas, debilita los incentivos a la innovación y las mejoras en la productividad. La propia Universidad de Chicago viene organizando espacios de reflexión y difundiendo propuestas de política, que se encuentran en las antípodas de los postulados de la vieja escuela del siglo pasado.¹⁶ Como irónicamente observa Shapiro, “competition is sexy again” (2018, p. 715).

El interés académico sobre la historia de la regulación y el antitrust en las economías de mercado, contribuyó a desbaratar los postulados centrales de la vieja escuela de Chicago. El estudio de

14 Un grupo de investigadores de la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard organizó un Seminario Internacional el año 2015, sobre el tema “la crisis en la teoría de la firma.” En su artículo destacan que las consecuencias derivadas de los argumentos de Friedman y Stigler son divergentes e incompatibles. Observan que, si las empresas pueden generar ganancias no solo produciendo bienes y servicios valiosos, sino también influyendo en las reglas de juego en su propio provecho, entonces no es posible afirmar que, al maximizar los intereses de sus accionistas, las empresas maximizan también el bienestar social (Healy et al., 2015).

15 Ver al respecto Baker (2019), Kwoka (2020), World Bank Group & OECD (2017), Philippon (2019), Wu (2018), Khan (2018).

16 Al respecto juega un rol destacado el *Stigler Center for the Study of the Economy and the State*, de la *Booth School of Business* de la Universidad de Chicago. <https://www.chicagobooth.edu/research/stigler>

McCraw mostró que, históricamente, la preocupación por la equidad, el debido proceso y la protección de todas las personas afectadas, con frecuencia prevaleció frente a quienes postulaban que la eficiencia y el crecimiento económico constituían los criterios de decisión (1987, pp. 301-302). Otros autores cuestionaron el argumento de que la desregulación facilitaba el desarrollo de los mercados, presentando evidencia de que los gobiernos habían reorganizado su control, sin reducir sustancialmente las regulaciones (Vogel, 1998). Desde esta perspectiva el buen funcionamiento de los mercados requiere de mejores reglas, y no simplemente de su eliminación (Vogel, 1998). La “captura” fue percibida como una verdadera amenaza, pero la desregulación total nunca fue considerada una opción viable, sobre todo en industrias con segmentos de monopolio natural. Por ejemplo, la competencia en los mercados de telecomunicaciones requiere de un conjunto de normas y regulaciones, que obligan a las empresas a interconectar sus redes y permitir el acceso a facilidades esenciales. Se puso en evidencia que la regulación no surge desde fuera o al margen del desarrollo de las economías de mercado, sino que por el contrario “es históricamente endémica y constitutiva de dicho desarrollo” (Novak, 2014, p. 36). En realidad, ninguna empresa opera en el vacío institucional que caracteriza a los modelos más simples de libro de texto.

Por cierto, puede ocurrir que la captura efectivamente disminuya la capacidad de la regulación para servir al interés público, y sin embargo aún con sus limitaciones la regulación puede generar resultados superiores a un escenario base de no regulación. También se puso en evidencia que “un proceso político capturado puede resultar en menor regulación orientada al interés público y, como consecuencia, reducir o eliminar los costos regulatorios que recaen en la industria...la captura puede conducir a la desregulación, tan fácilmente como conduce a la regulación” Esta modalidad, bautizada como “captura corrosiva”, “puede dismantelar la regulación aún en ausencia de apoyo público o de una fuerte racionalidad basada en bienestar” (Carpenter y Moss, 2013, p. 16).

Los nuevos enfoques adoptaron una perspectiva sistémica, partiendo del reconocimiento de que las personas desempeñamos más de una función en la economía. Los hogares no solo están compuestos por consumidores, también por trabajadores y productores, que se ven afectados por el debilitamiento y desaparición de la competencia (Begazo & Nyman, 2016). Y por ciudadanos que aportan recursos fiscales, los cuales se dilapidan cuando las empresas se coluden en licitaciones públicas y compras estatales arregladas, corrompiendo a funcionarios del Estado. La concentración de los mercados da lugar a monopolios y oligopolios en la venta de bienes y servicios, pero también a monopsonios y oligopsonios que concentran poder de mercado en la compra –como en la industria láctea, también los supermercados y las cadenas de distribución minorista de productos– imponiendo condiciones abusivas a sus proveedores. La evidencia revela que los salarios en las empresas que comercializan sus productos a través de estos canales concentrados, tienden a ser menores que en empresas con menor relación de dependencia frente a monopsonios y oligopsonios (Wilmers, 2018). La concentración puede elevar también los precios de insumos y bienes intermedios utilizados por la pequeña y la mediana empresa, reduciendo sus márgenes y limitando su desarrollo. Por último, y no por ello menos importante, la concentración del poder económico puede corromper las instituciones y debilitar la democracia (Zingales, 2017; Wolin, 2008).

Estos estudios ponen precisamente en evidencia los distintos canales o ‘vasos comunicantes’ a través de los cuales el debilitamiento de la competencia amplifica y reproduce las desigualdades existentes. En términos estructurales, la desigualdad en los ingresos del capital siempre es mayor que la desigualdad en los ingresos del trabajo, esta es una regularidad estadística que se observa en todos los países y en todos los períodos para los cuales existe información, sin excepción alguna. Las desigualdades con respecto al capital son siempre extremas, pues los agentes con mayor dotación de capital obtienen un retorno más alto que aquellos con menor dotación (Piketty, 2014, p. 244). Bajo estas condiciones, cuando los eslabones críticos de las cadenas productivas no operan en términos competitivos, puede ocurrir que las dificultades y restricciones que aquejan a la pequeña y mediana empresa –empresarios y trabajadores– no se expliquen exclusivamente por las “brechas de productividad” como generalmente se afirma, sino también por el ejercicio de poder de mercado.

3. LAS POLÍTICAS DE COMPETENCIA EN EL PERÚ

La historia de las políticas de competencia en el Perú es mucho más reciente, además la economía y la política peruana tienen muy poco en común con las de EE.UU. y Alemania. Durante la mayor parte del siglo XX y hasta la actualidad, los principales impulsos al crecimiento económico provinieron de las actividades de exportación de productos primarios –principalmente minerales, productos agropecuarios y pesqueros– y sus beneficios se concentraron en Lima, ciudad capital, y en otras ciudades de la costa. Con la excepción de algunas industrias como la textil, el crecimiento industrial recién alcanzó dimensiones significativas en la década de 1950, sobre todo en actividades vinculadas a los productos de exportación (Thorp & Bertram, 1985).

Dos décadas antes de la adopción de las normas de competencia tuvo lugar un proceso de reformas de orientación nacionalista bajo el régimen militar liderado por Velasco, entre 1968 y 1975. Entre ellas destacan la expropiación de los activos de empresas de capital extranjero en minería y petróleo, y la creación de empresas públicas en estos sectores. La reforma agraria liquidó el sistema de haciendas y entregó la tierra a cooperativas de trabajadores. También se establecieron límites a la propiedad extranjera en la industria, pesca y minería, y se reservaron para el Estado un conjunto de industrias, incluyendo la siderurgia, cemento, papel, química básica y fertilizantes. Se dispuso la creación de comunidades industriales en las empresas privadas como vehículo de participación de los trabajadores en la gestión y en la propiedad. Además, se otorgaron generosos incentivos a la industria con una protección ilimitada del mercado interno frente a la competencia de las importaciones, y se puso en marcha una política macroeconómica expansiva. Todo este conjunto de medidas estuvo expresamente dirigido a redistribuir ingresos y a limitar el poder de los grupos dominantes, en particular los terratenientes, la gran empresa nacional y sus socios extranjeros (Fitzgerald, 1979; Thorp & Bertram, 1978). Su impacto en la estructura de la propiedad fue significativo.¹⁷

Como era de esperarse y a pesar de los incentivos otorgados, los empresarios se opusieron a las leyes que afectaban la propiedad y el control de sus empresas, y la inversión privada se contrajo. Las cooperativas agrarias tuvieron un pobre desempeño y las actividades de exportación en general no crecieron al ritmo esperado. Esto confluyó con el drástico deterioro en los términos de intercambio entre 1974 y 1977, provocando déficits en la balanza comercial y desequilibrios fiscales. La moneda se devaluó y la inflación se elevó, desencadenando una crisis que provocó la caída del régimen.

La autodenominada “segunda fase de la revolución peruana” entre 1975 y 1980, tuvo muy poco de revolucionaria. La política económica del nuevo gobierno respondió a los imperativos de los programas de estabilización y al calendario de transición electoral hacia un gobierno dirigido por civiles. Lo más destacado en este período fue el notable crecimiento de la exportación no tradicional, principalmente productos textiles, agroindustriales y pesqueros, como resultado de los generosos incentivos otorgados.¹⁸

Durante la primera mitad de la década de 1980 continuaron los programas de estabilización patrocinados por el FMI y el Banco Mundial, pero no se llevaron a cabo mayores reformas. Luego, desde 1985, el nuevo gobierno puso en marcha un conjunto de políticas expansivas e intervencionistas, nuevamente acompañadas de una retórica nacionalista. Se impusieron límites unilaterales al servicio de la deuda externa, regresaron las políticas de protección del mercado interno y se adoptaron diversos regímenes de controles de precios y del tipo de cambio, que facilitaron una corrupción en gran escala (Quiroz, 2013).

17 Las empresas públicas elevaron su participación en el producto bruto interno de un 11% en 1968 al 21% en 1975, y las empresas con capital extranjero disminuyeron del 22% al 11% en el mismo período.

18 Las exportaciones no tradicionales se elevaron desde un promedio anual de 90 millones de dólares en el período 1970-75, a una cifra del orden de los 850 millones de dólares en 1980.

El resultado fue una de las mayores crisis de la historia peruana, con una contracción acumulada en el PBI de casi 30% entre 1987 y 1990, y una hiperinflación fuera de control. Recién en 1991, cuando la inflación empezó a disminuir, las autoridades del nuevo gobierno anunciaron la adopción del “nuevo sol” como moneda oficial, a un tipo de cambio de 1,000,000 de intis (la moneda anterior). La política de competencia fue adoptada en el Perú precisamente el año 1991, con la promulgación del Decreto Legislativo 701 (DL 701). Fue la primera norma que prohibía y sancionaba el abuso de posición de dominio y las conductas que limiten, restrinjan o distorsionen la libre competencia. Hasta entonces los delitos económicos tipificados en el Código Penal eran la estafa, el acaparamiento, la alteración y adulteración de los productos, sin referencia alguna al proceso de competencia.

En contraste con el origen histórico del antitrust en los EE.UU. y Alemania, en el Perú las normas de libre competencia no estuvieron motivadas por tradiciones liberales ni fueron el resultado de movilizaciones contra los abusos del poder económico. Tampoco fueron concebidas en el marco de una constitución económica sustentada en principios y valores democráticos. El DL 701 de 1991 no fue el resultado de un proceso de deliberación sobre la importancia y el significado de la libre competencia, sino más bien el resultado de una decisión política en un contexto muy particular. Como se indicó, el Perú venía saliendo de una de sus crisis más profundas, luego de una desastrosa gestión macroeconómica, con un intervencionismo estatal desbocado, controles de precios y corrupción. El muro de Berlín había caído, sepultando el modelo soviético de planificación centralizada. Las ideas generadas en la vieja escuela de Chicago se venían difundiendo en todo el mundo, especialmente durante la gestión de Reagan en EE.UU. y Thatcher en el Reino Unido, y las reformas del llamado “Consenso de Washington” eran activamente promovidas en toda la región.

El Congreso peruano había delegado en el poder ejecutivo la facultad de legislar en el campo del fomento del empleo y el crecimiento de la inversión privada, y se promulgaron diversas normas dirigidas a abrir la economía al comercio mundial y acelerar la privatización de las empresas públicas, otorgando seguridades y garantías a los inversionistas. Cinco meses después de la promulgación de DL 701, en abril de 1992, tuvo lugar el autogolpe de Fujimori. El Congreso fue disuelto y el gobierno asumió el control de todas las instituciones autónomas del Estado. En noviembre del mismo año se promulgó el Decreto Ley 25868, con el cual se creó el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

La presión internacional obligó al gobierno a convocar a un Congreso Constituyente Democrático, y se aprobó una nueva Constitución en 1993. Los “principios generales” de su régimen económico, vigente hasta la fecha, están contenidos en 8 artículos. El primero de ellos establece que “[l]a iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado...el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura” (art. 58). También corresponde al Estado facilitar y vigilar la libre competencia, combatir “toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas” (art. 61).

De otro lado la Constitución incorpora el principio de libertad contractual en una forma extrema, al ordenar que los términos contractuales entre privados –y también aquellos contenidos en los contratos-ley, con los que el Estado “puede establecer garantías y otorgar seguridades”– no pueden ser modificados legislativamente (art. 62). Al mismo tiempo limita la actividad empresarial del Estado “directa o indirecta” –también de forma extrema– al establecer que solo puede realizarse subsidiariamente previa autorización mediante ley expresa, “por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional” (art. 60). Por un lado, promueve y protege la actividad privada de eventuales interferencias del poder legislativo, y por el otro restringe y condiciona el rol empresarial del Estado, redefiniendo el sentido de la subsidiariedad. En efecto, el sentido original de este principio –que los problemas pueden ser resueltos, con mayor eficacia, por la autoridad más próxima y cercana a los ciudadanos, lo que supone garantizar cierto grado de independencia a los actores locales frente

al poder central– fue reemplazado por el postulado de que los problemas deben ser resueltos por la empresa privada, como una cuestión de principio y sin referencia alguna a proximidad y cercanía.

En el marco de la nueva Constitución y con las reformas en marcha, se consolidó un nuevo régimen económico. Se difundió la percepción del Estado como ineficiente, gastador e improductivo, las empresas públicas fueron privatizadas, aunque con frecuencia –sobre todo en energía y telecomunicaciones– los activos fueron adquiridos por empresas estatales de otros países. La competencia empezó a ser considerada como un fin en sí misma, incluso en servicios como el transporte público. Esta concepción llevó a privatizar las empresas públicas de transporte atomizando las flotas de buses, los cuales fueron entregados individualmente a los choferes, a cuenta de sus beneficios sociales, para que formen microempresas y compitan entre sí. El resultado, en un contexto de desregulación irresponsable del servicio, fue un sistema de transporte altamente ineficiente e inseguro, con graves problemas de congestión vehicular y un elevado número de accidentes, con lamentables pérdidas de vidas. También se permitió la inversión privada con fin de lucro y la mercantilización de servicios básicos como salud, educación y seguridad, e incluso se la promovió con incentivos tributarios en algunos sectores, a medida que el Estado se replegaba y congelaba las asignaciones presupuestales a estos servicios.¹⁹

Con la apertura de la economía al comercio internacional, varias industrias hasta entonces protegidas desaparecieron con la competencia de las importaciones. En otros casos las empresas se adaptaron al nuevo contexto, asociándose con el capital extranjero. Con el aumento en las inversiones y el consumo privado, la economía entró en una fase de expansión y surgieron nuevos centros de poder económico que construyeron estrechos vínculos con el poder político. Se construyó así una red con “puertas giratorias” que facilitaban el tránsito de ida y vuelta entre las grandes empresas y los centros de decisión en el Estado, incluyendo al Ministerio de Economía y Finanzas. Esto facilitó la extracción de rentas en los procesos de privatización, en las renegociaciones de la deuda externa, y en la expedición de normas que facilitaban la elusión tributaria y otorgaban generosas exoneraciones. Algunas empresas consultoras y estudios de abogados operaron también –en condiciones de opacidad– como “correas de transmisión” entre el poder político y el poder corporativo (Durand, 2003, pp. 435-453).

El nacimiento del INDECOPI tuvo lugar en este contexto de cambios en la economía y en la política. En la experiencia internacional las funciones de promover la competencia y proteger la propiedad intelectual estaban generalmente asignadas a organismos distintos. Sin embargo en el Perú, apelando a restricciones presupuestales y en parte debido a la presión de organismos multilaterales, se optó por constituir el INDECOPI con estas y otras funciones adicionales, incluyendo la remoción de barreras burocráticas, la represión de la competencia desleal, las medidas antidumping, la protección del consumidor, los procesos de quiebra y re estructuración patrimonial, y la gestión de las normas técnicas (Ramos, 2013).²⁰ INDECOPI se hacía cargo de un amplio abanico de funciones, lo que de alguna manera ha hecho más difícil la cohesión interna con una misión bien definida, como sustento de su identidad institucional.

19 Tirole observa al respecto que “tanto sus partidarios como sus detractores olvidan en ocasiones que la competencia no es un fin en sí misma. Es un instrumento al servicio de la sociedad y, si provoca falta de eficacia, debe ser dejada de lado o corregida” (2017, p. 381). Ilustra el argumento con ejemplos de introducción de la competencia por motivos ideológicos, refiriéndose precisamente al “triste espectáculo de unos autobuses compitiendo por ser los primeros en coger pasajeros” (2017, p. 381). Al parecer esta “concepción ideológica” de la competencia sigue vigente en algunos estudios (Banco Mundial, 2021, p. 186). En un texto reciente sobre el tema, que lleva como título “sobredosis de competencia”, se advierte que “la competencia puede sacar a la gente de la pobreza, aumentar su bienestar y promover su autonomía. Pero otras veces, cuando se prescribe en exceso y sin salvaguardias, hace lo contrario. Y más allá del daño material y práctico que nos hace, que es enorme, también puede socavar los valores sociales, éticos y morales que deberían dar forma a nuestras vidas” (Stucke & Ezrachi, 2020, p. 11).

20 Un ministro de economía de la época llegó a calificar al INDECOPI como un pulpo, “un monstruo que tiene ocho brazos...llegó a abarcar muchos aspectos de la actividad económica (Ramos 2013:59).

Las grandes empresas también se interesaron en la creación de este organismo. De hecho, durante el segundo semestre de 1992, meses antes de la promulgación de la norma que decretó su creación, la mayor parte de las reuniones llevadas a cabo por los organizadores de la nueva agencia tuvieron lugar en el local de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) –históricamente liderada por las principales corporaciones– pues “se consideró entonces que era el mejor lugar para cruzar información y exponer los avances” (Ramos, 2013, pp. 55-56). No faltaron quienes destacaban el peligro inminente de que el INDECOPI juegue “un papel controlista y supervisor del mercado.” (2013, p. 60).

Sin embargo, y quizá para disipar estos temores, la conducción del INDECOPI durante sus primeros años de existencia fue encargada a personas orientadas por la corriente intelectual de la época. Se afirmaba que “la visión de libre mercado del INDECOPI... deja de lado la regulación invasiva, otorgando a los consumidores un rol principal...ofreciéndoles la información necesaria para que las fuerzas de mercado ejerzan presión sobre las empresas” y que lo prioritario era promover una “cultura de la competencia...mediante varias actividades de información y entrenamiento (Boza, 1998, pp. 7-13). El lema era “educar antes que reprimir” (Ramos, 2013, p. 72).²¹ La aplicación de las leyes de competencia fue considerada como de segundo orden de importancia frente a “la abogacía y la promoción de la competencia”, e incluso fue considerada indeseable en la etapa inicial (Orbach, 1999, pp. 16-17).

Lo prioritario era desmontar toda forma de intervencionismo estatal, y dicho desmontaje se transformó en una actividad permanente. En efecto, dos décadas después de la promulgación de la ley de competencia se afirmaba que la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas –es decir de normas y reglamentos expedidos por autoridades– constituía, “de lejos...el órgano más importante del INDECOPI y tiene la capacidad de generar mayor bienestar a los ciudadanos del país (mucho más que protección al consumidor o libre competencia).” Desde esta perspectiva, “la esencia del problema” residía en las barreras burocráticas que “nos expropián a los ciudadanos de nuestra iniciativa privada.”²² Se trataba entonces de desregular la actividad económica todo lo posible, pues los mercados podían autorregularse por sí mismos. Los mercados eran tácitamente entendidos, parafraseando a Jacobs & Mazzucato (2015), como instituciones abstractas pre existentes, a la que ingresan las empresas a hacer sus negocios, y no como resultados de interacciones entre actores económicos e instituciones, públicas y privadas, y de condiciones sociales y culturales de mayor alcance.²³

Las consecuencias de esta concepción, vigente desde el nacimiento del INDECOPI, se pusieron muy pronto en evidencia. Un estudio sobre los primeros años de aplicación de las nuevas normas de libre competencia, reveló que la gran mayoría de denuncias por infracciones en el período 1993-1996 se dirigió contra municipios, gremios tradicionales, sindicatos de trabajadores y empresas pequeñas e informales. Las denuncias provenían, en su mayor parte, de empresas de mayor tamaño. Asimismo, las investigaciones de oficio también estuvieron principalmente dirigidas contra municipios, sindicatos y asociaciones gremiales. Era evidente que las grandes empresas se adaptaban más rápidamente al nuevo marco legal y, como podría esperarse, lo utilizaron en su propio provecho (Távora, 1996).

21 Uno de los líderes intelectuales del INDECOPI sostenía que, “históricamente, las regulaciones antimonopólicas han sido una suerte de pariente cercano del intervencionismo estatal. Es más: gran parte del discurso ideológico del socialismo se ha basado en la necesidad de destruir los monopolios privados, que son una suerte de “creación natural” del sistema de mercado” (Bullard, 1994, p. 244).

22 Alfredo Bullard, en INDECOPI (2013, p. 56)

23 El propio Decreto de creación del INDECOPI (DL 25868) lo define como “el organismo encargado de la aplicación de las normas legales destinadas a proteger el mercado de las prácticas monopólicas que resulten controlistas y restrictivas de la competencia...” (art. 2). El objetivo no era entonces proteger la competencia en función del bienestar de las personas, sino al “mercado”, tácitamente entendido como entidad abstracta pre existente.

Un estudio posterior encontró que el número de denuncias admitidas por vulneración de normas de competencia se redujo a la tercera parte en el período 1996-1999, y que el equipo responsable de las investigaciones en INDECOPI, a nivel nacional, estaba compuesto por solo tres profesionales. En la conclusión se advierte, con sutil ironía, que “es difícil discernir si eso refleja cambios en la política, limitaciones institucionales o una labor de convencimiento exitoso de parte de INDECOPI, que podría haber bajado el número de infracciones a la Ley” (Krakowski, 2001, p. 115).

Durante la primera década del nuevo siglo la actividad del INDECOPI en este campo se mantuvo a un nivel muy limitado, de baja intensidad, con un promedio de 10 procedimientos iniciados por año, de los cuales menos de 2 correspondían a investigaciones de oficio. Solo 5 casos de abuso de posición de dominio y 12 de “prácticas colusorias” fueron declarados fundados en toda la década. Cabe destacar, sin embargo, el cambio significativo que tuvo lugar poco después, con el ingreso al INDECOPI de una nueva generación de autoridades y funcionarios. Así, entre 2010 y el 2018 se iniciaron 85 procedimientos por vulneración de las normas de libre competencia y se impusieron sanciones a 29 grupos de empresas por prácticas colusorias.

Una de las debilidades del marco normativo adoptado, fue la omisión expresa del control de la concentración de los mercados vía fusiones y adquisiciones de empresas. La Constitución promulgada en 1993, estableció que “ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios” (art. 61). Sin embargo, esto fue interpretado en el sentido de que a las empresas les está permitido lograr una posición de dominio absoluto, mediante fusiones con o adquisiciones de las empresas competidoras sin límite alguno, incluso hasta concentrar todo el mercado, pues lo único que se prohíbe es que se abuse de dicha posición. La única excepción es el sector eléctrico, que cuenta con una ley específica de control de concentraciones desde 1997.

La inconsistencia de esta interpretación fue oportunamente advertida, e incluso especialistas internacionales consultados por el propio INDECOPI, hicieron notar que prohibir y sancionar los acuerdos de precios entre empresas, sin controlar al mismo tiempo las fusiones entre ellas, podría incentivar a las empresas a fusionarse (Orbach, 1999; OCDE-BID, 2004; Harrington, 2017).²⁴ Como era de esperarse, la principal consecuencia ha sido una concentración del poder en muy pocas corporaciones y conglomerados económicos. Los mercados más concentrados son los de bebidas y alimentos, también diversos productos de limpieza y cuidado del hogar, hidrocarburos (envasado del GLP y cadenas de estaciones de servicios que hoy concentran la venta de gasolina y de gas), insumos para la construcción (acero y derivados, cemento), supermercados, tiendas por departamento, cadenas de farmacias, los medios de comunicación y el mercado publicitario, entre otros.²⁵ Un informe reciente del Banco Mundial destaca los casos de productos prioritarios en el consumo de los hogares, lo que puede generar “un impacto negativo en las familias de menores ingresos, especialmente en áreas rurales (2021, p. 183). La concentración del mercado financiero local en grandes bancos también es un problema reconocido por la propia autoridad monetaria, y explica en parte el elevado *spread* entre las tasas de interés activas y pasivas. Lo mismo puede afirmarse del mercado de seguros, incluyendo los grupos económicos que hoy concentran los seguros de salud y el control de clínicas privadas.²⁶

24 Durante los últimos 20 años se presentaron varios proyectos de ley para regular las concentraciones empresariales. Todos ellos enfrentaron una intensa oposición, principalmente de la gran empresa y del Ministerio de Economía y Finanzas, y fueron finalmente archivados. La norma fue aprobada recién a fines del 2019, mediante un Decreto de Urgencia, y luego mediante la promulgación de la Ley 31112, en enero del 2021.

25 Ver al respecto Durand (2017b). <http://www.otramirada.pe/sites/default/files/MercadosConcentrados.pdf>

26 A nivel de mercados específicos, el informe del Banco Mundial destaca “productos como el arroz, leche evaporada, detergentes y aceite de soya, en los cuales el actor principal maneja cuotas de mercado con porcentajes cercanos al 70, 81, 69 y 59, respectivamente” (Banco Mundial, 2021, p. 183). Otras fuentes identifican mercados donde la participación de la empresa más grande supera con frecuencia el 50%, como es el caso del azúcar, los fideos, la harina doméstica, la cerveza, las gaseosas, la pasta dental y

Uno de los casos emblemáticos fue la industria de cerveza, donde una de las empresas monopolizó el mercado absorbiendo progresivamente –mediante fusiones– a todos sus competidores. Como era de esperarse, la empresa elevó sus precios a tal extremo que el consumo per cápita de cerveza se redujo sostenidamente en el período 1996-2001, a pesar de que el ingreso per cápita en ese mismo período se elevó. Hacia el año 2004 el precio de la cerveza en el Perú, antes de impuestos, llegó a ser el más elevado de Sudamérica y uno de los más altos de América Latina (Fernández-Baca, 2006). En ese contexto otro grupo empresarial decidió ingresar al mercado peruano, pero enfrentó la resistencia del monopolio establecido, que se negó a aceptar su ingreso al Comité de Fabricantes de Cerveza para acogerse al acuerdo de intercambiabilidad de botellas. El caso llegó al INDECOPI, pero la Comisión de Libre Competencia “por alguna razón inexplicable, nunca quiso resolver el fondo del asunto y tuvieron que pasar cinco años, cuando las condiciones del mercado habían cambiado, para aceptar el desistimiento de la denunciante” (Fernández Baca, 2012, p. 369). Pasaron otros cinco años y la empresa denunciante absorbió a la denunciada, consolidando la concentración del mercado.²⁷

Como se indicó, el ingreso de nuevas autoridades y profesionales al INDECOPI empezó a revertir la orientación complaciente y permisiva que caracterizó su primera etapa. Sin embargo, es oportuno destacar que el marco normativo vigente aún no brinda suficiente protección al INDECOPI como agencia independiente frente al poder económico y político. Su conducción está a cargo un Consejo Directivo, integrado por representantes designados discrecionalmente por el gobierno durante un período de cinco años. Si bien la norma legal establece que sólo podrán ser removidos por falta grave debidamente comprobada y fundamentada, su autonomía puede resultar comprometida cuando los directores son al mismo tiempo funcionarios de confianza en los ministerios que representan, por lo que pueden estar expuestos a presiones de los ministros de turno. El Consejo Directivo propone la designación de los vocales de las salas del Tribunal –es decir quienes resuelven en última instancia administrativa todos los casos de infracciones a las normas– y también designa directamente a los miembros del órgano consultivo, a los miembros de las comisiones de las áreas de competencia y propiedad intelectual y a los secretarios técnicos. Con la excepción de estos últimos, que tienen a su cargo la conducción de las investigaciones, los integrantes de las instancias resolutorias tienen una dedicación a tiempo parcial, y sólo reciben dietas por las sesiones en las que participan. Es decir, obtienen ingresos o rentas en actividades realizadas fuera del INDECOPI, lo que da lugar a riesgos de retrasos y –peor aún– a potenciales conflictos de intereses.

el jabón, entre otros productos de consumo masivo (Durand, 2017b). También es el caso de insumos utilizados en otras industrias como el acero, los hidrocarburos y el cemento. Detrás de la concentración de algunos de estos mercados, se encuentra la concentración de la propiedad de la tierra en la costa, facilitada por el Estado. En efecto, los grandes proyectos de inversión en irrigaciones, financiados con recursos públicos, fueron diseñados de tal manera que solamente las corporaciones de mayor tamaño podían adquirir y concentrar la propiedad (venta de módulos de 250 Has como mínimo). Se abandonó a su suerte a la pequeña agricultura familiar, al tiempo que se otorgaron subsidios a la gran agricultura, que además opera bajo regímenes laborales y tributarios especiales. La concentración de la industria de productos lácteos ha sido estudiada por Ore y Tavera (2018).

- 27 El caso también es emblemático en el sentido de que ejemplifica los potenciales conflictos de interés y el mecanismo de la “puerta giratoria”, destacado en la literatura sobre “captura del Estado” en el Perú. El año 2005, bajo la gestión de Fernando Zavala como Ministro de Economía y Finanzas (MEF), el congresista Alvarado presentó un proyecto de Ley para adoptar un régimen de control de concentraciones empresariales y el MEF se opuso, como de hecho ha ocurrido en forma consistente y sistemática. El año siguiente Zavala asumió el cargo de Vicepresidente de la corporación cervecera, con la que continuó vinculado hasta el año 2016, cuando asumió el cargo de Presidente del Consejo de Ministros bajo la gestión de Kuczynski. Poco después asumió el cargo de Director y luego CEO del grupo Intercorp, uno de los conglomerados empresariales más grandes del país (Crabtree y Durand 2017: 128). De otro lado, según se indica en la memoria del INDECOPI del año 2008 (p.123), el propio presidente de la Sala de Competencia N° 2 había sido miembro del directorio de empresas cerveceras e integraba en ese entonces el directorio del Grupo Backus, la corporación cervecera que monopolizó el mercado. La “puerta giratoria” también fue utilizada por otros ex ministros y funcionarios, incluyendo a quienes se opusieron y bloquearon la aprobación del control de concentraciones, que pasaron luego a integrar los directorios de las grandes corporaciones.

Estos problemas también fueron advertidos hace casi dos décadas, y lamentablemente no se les prestó importancia de manera oportuna. Un informe de la OCDE-BID (2004) indicaba que la autonomía del INDECOPI podía ser afectada pues no contaba con procesos adecuados de selección y destitución de quienes tomaban decisiones en primera y segunda instancia.²⁸ Un informe más reciente, concluye que la designación de los miembros del Consejo Directivo y los puestos de dirección y responsabilidad “debería concitar un consenso más amplio” y propone que los integrantes de los órganos resolutivos sean designados a tiempo completo (OCDE & BID, 2018, pp. 125-127). También revela que INDECOPI cuenta con un número reducido de profesionales dedicados a la defensa de la competencia, quienes, además, desempeñan sus funciones en Lima (2018, p. 43).²⁹ El Banco Mundial observa al respecto que el Perú se encuentra “en los últimos lugares en la región tanto en número de personal como en presupuesto dedicado a temas de competencia” (2021, p. 189). Si bien a la fecha este organismo se autofinancia con ingresos que sus propias actividades generan –específicamente multas, derechos antidumping y otras tasas que deben pagar los usuarios– es evidente que algunas de estas fuentes pueden generar incentivos perversos, que ponen en cuestión su imparcialidad. Además, los recursos directamente recaudados fluctúan en el tiempo, por lo que no ofrecen una base estable para el funcionamiento de la organización.³⁰

4. REFLEXIONES FINALES

Hace algunos años Francis Fukuyama puso de relieve la importancia de la liberalización económica en la remoción de los obstáculos al desarrollo generados por los sectores estatales en muchos países. Pero al mismo tiempo advirtió que, si bien los Estados requerían de recortes en ciertas áreas, también debían, simultáneamente, ser fortalecidos en otras. Cuestionó que el énfasis se haya concentrado en reducir vigorosamente la actividad estatal, “lo cual pudo ser honestamente confundido, o deliberadamente distorsionado, como un esfuerzo para reducir o recortar la capacidad del Estado en todos los ámbitos” (Fukuyama, 2004, p. 20). A su juicio la agenda de construcción del Estado –tan importante como la de reducir el ámbito de su intervención– pasó a segundo plano y no recibió mayor énfasis ni reflexión alguna.

Han transcurrido tres décadas desde la promulgación de las primeras normas de libre competencia en el Perú, y hoy conocemos con mayor precisión el contexto en que se adoptaron, los marcos conceptuales y motivaciones de los principales actores involucrados, y las consecuencias de su aplicación en nuestra economía y nuestra sociedad. En contraste con el origen del antitrust en EE.UU., en el Perú las normas de competencia fueron adoptadas sin mayor discusión sobre su naturaleza y sus objetivos, ignorando su impacto sistémico y, en particular, las graves consecuencias de una concentración excesiva del poder económico en la democracia y el orden social. De otro lado, si bien la referencia al modelo de economía social de mercado fue formalmente incluida en la Constitución de 1993, en los hechos las políticas e instituciones de libre competencia estuvieron configuradas por corrientes fundamentalistas de los años 1980, que se aferraron a una concepción ideológica de la economía divorciada de la teoría y de la historia. En realidad, tuvieron muy poco en común con dicho

28 El informe también destacaba el hecho de que “el actual proceso de selección no es transparente” y que la independencia no siempre ha sido respetada. Se encontró que “no es inusual” que los funcionarios “puedan ser destituidos a voluntad y, por tanto, estén sujetos a algún grado de influencia gubernamental” (OCDE & BID, p. 72).

29 INDECOPI no decide los niveles remunerativos de sus profesionales –los que se encuentran por debajo de profesionales con el mismo nivel de calificación y responsabilidad en otras entidades del gobierno– y su presupuesto está sujeto al control de las autoridades del MEF.

30 Las propias autoridades del INDECOPI han elaborado un documento con propuestas de fortalecimiento institucional (INDECOPI, 2020). Dicho documento recoge e integra las propuestas del informe de la OCDE-BID (2018), y al mismo tiempo analiza su autonomía institucional y sus funciones en el marco constitucional vigente. Concluye afirmando que las exigencias de autonomía derivadas del desempeño de dichas funciones “podrían ser logradas en grado óptimo, mediante un modelo de autonomía de rango constitucional”, aunque al mismo tiempo reconoce que otra ruta son los “ajustes legislativos” que no involucran una reforma de la Constitución vigente.

modelo, y se apartaron de los principios y las políticas que guiaron el desarrollo de Alemania desde mediados del siglo pasado.

Como sabemos, las economías de mercado no solo producen ganadores sino también perdedores, sobre todo en contextos de liberalización y apertura al comercio internacional. Por ello una tarea central en la “agenda de construcción del Estado” que destaca Fukuyama es organizar y coordinar la provisión de servicios básicos y el funcionamiento de una red de seguridad social que proteja la vida de las personas, en especial de las más vulnerables. El American Antitrust Institute (AAI) observa al respecto que el antitrust

puede ser concebido como parte de dicha red, en la medida que mantiene los precios bajos y previene transferencias de riqueza...pero el impulso general del antitrust es dinámico, por lo que existen mayores posibilidades de que sea defendido como una institución fundamental ... si también existen instituciones significativas de la compasión, como componentes respetados del sistema (AAI, 2008, p. 13).

La pandemia ha desnudado nuestras principales falencias en el ámbito de la provisión de servicios esenciales, que por cierto también afectan la productividad de las personas. Además, puede advertirse que las políticas de competencia tampoco fueron concebidas como componente de las políticas de desarrollo y diversificación productiva, tan importantes para fortalecer la capacidad de competir de las empresas y, en esa medida, reconfigurar las estructuras económicas, revirtiendo los procesos de concentración. No hubo mayor interés en mejorar la capacidad de formulación, coordinación, monitoreo y evaluación de estas políticas desde el Estado. De hecho, las escasas iniciativas que surgieron enfrentaron una fuerte resistencia y no tuvieron mayor continuidad. El propio Ministerio de Economía y Finanzas, el centro de tecnocrático con mayor poder de decisión sobre la política económica, funciona mucho mejor en las macrofinanzas que en el ámbito de la productividad y la competitividad, y al parecer “la diferencia es marcada” (Ghezzi, 2021, p. 116). No debería sorprendernos que el crecimiento económico registrado en los últimos años no haya traído consigo una reducción de las brechas de productividad entre sectores y estratos empresariales, ni el fortalecimiento del “tejido industrial”. La heterogeneidad productiva y una informalidad extendida siguen siendo un freno al desarrollo de nuestra economía (Távora et al., 2014).

Por último, es preciso reconocer los avances logrados por el INDECOPI en los últimos años, tanto en el combate a los carteles como en la remoción de numerosas barreras burocráticas –creadas sobre todo por autoridades locales– que efectivamente debilitan la competencia y reducen el bienestar. Al menos desde el 2005 el INDECOPI abandonó su oposición inicial a la adopción de un régimen de control de las concentraciones empresariales, aunque debido a la oposición sistemática de actores poderosos –en particular la tecnocracia del MEF y algunos gremios empresariales– la promulgación de la norma correspondiente tuvo que esperar 15 años más. Como se indicó, hoy tenemos mercados mucho más concentrados, y por ello mayor espacio para el abuso de posiciones dominantes. Las normas de competencia no han logrado suficiente legitimidad ante la opinión pública, debido precisamente a que no han logrado frenar la concentración del poder de mercado ni el ejercicio abusivo de este poder.

La interacción del poder corporativo con la política ha sido un hecho frecuente, que no solo ha frenado la integración y desarrollo de los mercados, sino que al mismo tiempo ha constituido una evidente amenaza a nuestra democracia. Los ordoliberalos del siglo pasado reconocieron y advirtieron que la economía de mercado “tiende naturalmente a engendrar sus monstruos”, y por ello consideraban esencial gobernarla en el marco de un orden legal robusto, con reglas efectivas capaces de impedirlo (Amato, 1997, p. 100).

A pesar de todas sus limitaciones, nuestras instituciones democráticas –en particular los sistemas judicial y electoral– han resistido hasta la fecha, en buena medida, los embates del poder, mostrando

ser más fuertes de lo que parecían. Parafraseando a Pitofsky, quizá sea posible contribuir a consolidar estas fortalezas, mejorando nuestra comprensión y difundiendo la importancia de los valores políticos en la interpretación del derecho de la competencia. Este artículo ha intentado aportar algunas luces en esa dirección.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albert, M. (2009). *Capitalism Against Capitalism*. Wiley.

Amato, G. (1997). *Antitrust and the Bounds of Power. The dilemma of liberal democracy in the history of the market*. Hart Publishing.

American Antitrust Institute. (2008). *The Next Antitrust Agenda: Transition Report on Competition Policy to the 44th President of the United States*. https://www.antitrustinstitute.org/wp-content/uploads/2018/08/Introduction-from-AAI-Transition-Report_100520082046.pdf

Banco Mundial. (2021). *Repensar el futuro del Perú. Notas de política para transformar al Estado en un gestor del bienestar y el desarrollo*. Grupo Banco Mundial.

Baker, J. (2019). *The Antitrust Paradigm. Restoring a Competitive Economy*. Harvard University Press.

Becker, G. (1958). Competition and Democracy. *Journal of Law and Economics*, 1, 105-109.

Begazo, T. y Nyman, S. (2016). *Competition and Poverty: How Competition Affects the Distribution of Welfare*. Viewpoint: Public Policy for the Private Sector Note 350. World Bank.

Bianchi, P. y Labory, S. (Eds.). (2006). *International Handbook on Industrial Policy*. Edward Elgar

Blanchard, O. y Rodrik, D. (2019). *We Have the Tools to Reverse the Rise in Inequality*. Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/events/combating-inequality-rethinking-policies-reduce-inequality-advanced-economies>

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.

Bork, R. (1978). *The Antitrust Paradox. A policy at war with itself*. Basic Books.

Bork, R. (1966). Legislative Intent and the Policy of the Sherman Act. *The Journal of Law & Economics*, 9, 7-48.

Boza, B. (1998). The role of INDECOPI in Peru: the first five years of INDECOPI. En B. Boza (Ed.). *Peru's Experience in Market Regulatory Reform 1993 – 1998* (3-38). INDECOPI.

Buchanan, J., Tollison, R. y Tullock, G. (1980). *Toward a Theory of the Rent Seeking Society*. A & M University Press.

Campbell, P.S. (2013). *Democracy v. Concentrated Wealth: In Search of a Louis D. Brandeis Quote*. *Green Bag* 2D, 16(3), 251-256. http://www.greenbag.org/v16n3/v16n3_articles_campbell.pdf

Carpenter, D. y Moss, D. (Eds.) (2013). *Preventing Regulatory Capture. Special interest influence and how to limit it*. Cambridge University Press.

Chandler, A. (1977). *The Visible Hand. The managerial revolution in American Business*. The Belknap Press of Harvard University Press.

- Crabtree, J. & F. Durand. (2017). *Perú: Elites del Poder y Captura Política*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Durand, F. (2003). *Riqueza Económica y Pobreza Política. Reflexiones sobre las élites del poder en un país inestable*. Fondo Editorial PUCP.
- Durand, F. (2017a). *Los Doce Apóstoles de la Economía Peruana. Una mirada social a los grupos de poder limeños* Mercados concentrados: ¿falla el mercado y falla el Estado?. Documento de trabajo de la Plataforma Para la Reflexión Democrática, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP. y provincianos. Fondo Editorial PUCP.
- Durand, F. (2017b). *Mercados concentrados: ¿falla el mercado y falla el Estado?. Plataforma para la reflexión democrática*. <http://www.otramirada.pe/sites/default/files/MercadosConcentrados.pdf>
- Fear, J. (2015). War of the factories. En M. Geyer y A. Tooze (Eds.). *Cambridge History of the Second World War, Vol. 3. Total War: Economy, Society and Culture* (pp. 94-121). Cambridge University Press.
- Fernández-Baca, J. (2006). La negativa a estandarizar productos como barrera de acceso al mercado: la controversia entre AmBev y Backus. *Ius et Veritas*, 33,185-912
- Fernández-Baca, Jorge (2012). *Experiencias de Política Antimonopólica en el Perú*. Universidad del Pacífico, CIES.
- Fitzgerald, E.V.(1979). *The Political Economy of Peru 1956-1978: Economic Development and the Restructuring of Capital*. Cambridge University Press.
- Fukuyama, F. (2004). The imperative of State Building. *The Journal of Democracy*, 15(2), 17-31.
- Friedman, M. (1970, September 13). The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits. *The New York Times Magazine*.
- Gerber, D. (1994). Constitutionalizing the Economy: German Neo-Liberalism, Competition Law and the "New" Europe. *The American Journal of Comparative Law*, 42(1), 25-84.
- Gerber, D. (1998). *Law and Competition in Twentieth Century Europe. Protecting Prometheus*. Oxford University Press.
- Ghezzi, P. (2021). *El Estado Productivo. Una apuesta para reconstruir la relación entre mercado y Estado en el Perú de la pospandemia*. Planeta.
- Gilmore, E. (1917). The Relation of Law and Economics. *Journal of Political Economy* 25(1), 69-79.
- Giocoli, Nicola (2020). Free From What? Classical Competition and the Early Decades of American Antitrust. *New Political Economy*, DOI: 10.1080/13563467.2019.1708880
- Harrington, J. (2017). El riesgo de las concentraciones empresariales. *Strategia* 38,102-107.
- Healy, P., R. Henderson, D. Moss & K. Ramanna. "A crisis in the theory of the firm." Harvard Business School, 2015. <https://www.hbs.edu/faculty/Shared%20Documents/conferences/2015-crisis-in-theory-of-firm/Crisis%20in%20the%20Theory%20November%202015.pdf>
- INDECOPI. *Eliminación de Barreras Burocráticas - Análisis de las funciones del INDECOPI a la luz de las decisiones de sus órganos resolutivos*. Lima: INDECOPI, 2013.

- INDECOPI (2020). *Propuestas relativas al fortalecimiento institucional del INDECOPI*, publicado recientemente por la misma institución. Documento de trabajo 003-2020. INDECOPI.
- Jacobs, M. y Mazzucato, M. (Eds.). (2016). *Rethinking Capitalism. Economics and policy for sustainable and inclusive growth*. Wiley & Sons
- Kay, J. (2009). The Rationale of the Market Economy: A European Perspective. *Capitalism and Society*, 4 (3), 1-10.
- Kay, J. "The Truth about Markets". P. De Gijsel & H. Schenk Eds. *Multidisciplinary Economics*. Srpinger, 2005.
- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Macmillan.
- Khan, L. (2018). The Ideological Roots of America's Market Power Problem. *The Yale Law Journal Forum*.
- Krakowski, Michael 2001. *Política de competencia en Latinoamérica: una primera apreciación. Un análisis comparativo legal e institucional de las políticas de competencia en Latinoamérica*. Managua: Proyecto MIFIC-GTZ, 2001.
- Kwoka, J. (2020). *Controlling Mergers and Market Power: A Program for Reviving Antitrust in America*. Competition Policy International.
- Lande, R. (1982). Wealth Transfers as the Original and Primary Concern of Antitrust: The Efficiency Interpretation Challenged. *The Hastings Law Journal* 34, 65-151.
- Letwin, W. (1956). Congress and The Sherman Antitrust Law: 1887-1890. *University of Chicago Law Review* 23, 221-258.
- Martin, S.(2004). Globalization and the natural limits of competition." M. Neumann & J. Weigand Eds. *The International Handbook of Competition*. Edward Elgar.
- McCraw, T. (1984). *Prophets of Regulation. Charles Francis Adams, Louis D. Brandeis, James M. Landis, Alfred E. Kahn*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Marx, Karl. 1967 [1867] *Capital: A Critical Analysis of Capitalist Production*. International Publishers.
- Novak, W. (2013). A Revisionist History of Regulatory Capture. En D. Carpenter y D. A. Moss (Eds.) *Preventing Regulatory Capture. Special interest influence and how to limit it* (25-48). Cambridge University Press.
- OCDE-BID (2004). *Derecho y Política de la Competencia en Perú. Examen Inter Pares*. OECD
- OCDE-BID (2018) *Exámenes Inter-Pares de la OCDE y el BID sobre el Derecho y Política de Competencia: Perú*. OCDE.
- Orbach, B. (1999). *Competition Policy in Transition: Lessons from Peru*. Harvard Law School, 1999.
- Ore, T. & J. Tavera (2018). *Milking the Milkers: a Study on Buyer Power in the Dairy Market of Peru*. Documento de Trabajo 470, Depto. de Economía de la PUCP.
- Philippon, T. (2019). *The Great Reversal How America Gave Up on Free Markets*. The Belknap Press of Harvard University Press.

- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Pitofsky, R. (1979). The Political Content of Antitrust. *University of Pennsylvania Law Review*, 127, 1051-1075.
- Posner, E. (1979) The Chicago School of Antitrust Analysis. *University of Pennsylvania Law Review*, 925, 925-948.
- Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. IEP - Instituto de Defensa Legal.
- Ramos, C. (2013). *El INDECOPI a sus 20 años. La historia de una innovación*. INDECOPI.
- Ross, T. (1998). Introduction: The Evolution of Competition Law in Canada. *Review of Industrial Organization*, 13,1-23.
- Sen, A. (1977). Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory. *Philosophy and Public Affairs*, 6, 317-344.
- Shapiro, C. (2018). Antitrust in a time of populism. *International Journal of Industrial Organization*, 61, 714-748.
- Shepherd, W. (1982). Causes of Increased Competition in the U.S. Economy, 1939-1980. *The Review of Economics and Statistics*, 64(4), 613-626.
- Smith, A. 1937 [1776]. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Modern Library.
- Stigler, G. (1970). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, 3-21.
- Stucke, M. y Ezrachi, A. (2020). *Competition Overdose. How free market mythology transformed us from citizen kings to market servants*. Harper Collins.
- Távora, J., Gonzales de Olarte, E. y Del Pozo, M. (2014). Heterogeneidad estructural y articulación productiva en el Perú: evolución y estrategias. En R. Infante y J. Chacaltana (Eds.) *Hacia un desarrollo Inclusivo. El caso del Perú*. OIT/CEPAL.
- Távora, J. (1997). Las Políticas Antimonopolio y la Promoción de la Competencia en el Perú. *Economía*, 20(39-40), 453-493.
- Thorelli, H. (1955). *The Federal Antitrust Policy. Origination of an American Tradition*. The Johns Hopkins Press.
- Thorp, R. y Bertram, G. (1978). *Peru 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*. MacMillan.
- Tirole, J. (2017). *La Economía del bien común*. Penguin Random House.
- Vogel, S. (1996). *Freer Markets, More Rules. Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Cornell University Press.
- Wells, W. (2002). *Antitrust and the Formation of the Postwar World*. Columbia University Press.
- Wigger, A. (2002). *Competition for Competitiveness: The Politics of the Transformation of the EU Competition Regime*. Rozenberg Publishers.

- Wilmers, N. (2018). Wage Stagnation and Buyer Power: How Buyer-Supplier Relations Affect U.S. Workers' Wages, 1978 to 2014. *American Sociological Review*, 83(2), 213–242.
- Wolin, S. (2008). *Democracy Incorporated. Managed Democracy and the Specter of Inverted Totalitarianism*. Princeton University Press.
- World Bank Group & OECD (2017). *A Step Ahead: Competition Policy for Shared Prosperity and Inclusive Growth*. World Bank.
- Wu, T. (2018). *The Curse of Bigness. Antitrust in the New Gilded Age*. Columbia Global Reports.
- Zingales, L. (2017). Towards a Political Theory of the Firm". *The Journal of Economic Perspectives* 31(3), 113-130.
- Zingales, L., Kasperkevic, J. y Schechter, A. (2020). *Milton Friedman 50 Years Later*. The Stigler Center at the University of Chicago Booth School of Business. Promarket. <https://promarket.org/wp-content/uploads/2020/11/Milton-Friedman-50-years-later-ebook.pdf>