
LA REGULACIÓN DEL MONOPOLIO EN VENEZUELA

*Alejandro Agafonow**

INTRODUCCIÓN

El propósito de esta nota es promover el debate sobre la regulación de la competencia a propósito de los cambios políticos que están experimentando algunos países latinoamericanos y su influencia en la regulación de sus sistemas económicos. En vísperas de la promulgación de una nueva ley sobre esta materia en Venezuela, analizamos las bases conceptuales del Proyecto de Ley Antimonopolio, Antioligopolio y Contra la Competencia Desleal¹ que se discute en el parlamento de este país suramericano. El análisis adopta el punto de vista del socialismo de mercado y su teoría económica².

Venezuela no contó con una ley sobre competencia hasta 1992, cuando se promulgó la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia³, hoy vigente. En Latinoamérica, Chile tiene la ley

* Magíster en Ciencias Políticas, candidato a Doctor en Economía Política de la Universidad Complutense de Madrid y colaborador honorífico del Departamento de Economía Aplicada V de la misma universidad, Madrid, España, a.agafonow@gmail.com
Versión resumida de “El mercado y su marco regulatorio en el gobierno chavista de Venezuela”, ponencia presentada en Madrid en la IX Reunión de Economía Mundial el 26 y 27 de abril de 2007. Fecha de recepción: 20 de mayo de 2007, fecha de modificación: 20 de julio de 2007, fecha de aceptación: 10 de agosto de 2007.

¹ Asamblea Nacional de Venezuela, www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=737

² El socialismo de mercado comprende al menos dos corrientes: una asociada a los precios paramétricos y otra a los precios genuinos de mercado. Aquí se opta por la segunda y se reivindican teóricos como Eduard Heimann, Alec Nove y Henry Dickinson, aunque este último fue exponente de los precios paramétricos.

³ Congreso de la República de Venezuela, *Gaceta Oficial* n.º 34.880, 13 de enero de 1992, www.sapi.gob.ve/web/docs/LEYPARAPROMOVERYPROTEGERELEJERCICIODELALIBRE.pdf

más antigua, que data de 1973 y ha sufrido varias reformas. Argentina aprobó la suya en 1980. En Europa Occidental sólo son más antiguas las de Alemania (1957) y Luxemburgo (1970), aunque la Comunidad Económica Europea legisló sobre la materia en 1957 con la firma de su tratado constitutivo⁴. Estas leyes tienen una tradición más larga en Estados Unidos (1890), Reino Unido (1890) y Canadá (1889) (UNCTAD, 2000, 18). Este es el contexto en el que se inscribe el marco regulador de la competencia en Venezuela: la diversificación de la economía venezolana mediante una política industrial financiada con recursos del petróleo ha fracasado, debido en parte a la falta de condiciones institucionales que sometieran a las empresas a tensiones e incentivos necesarios para impulsar la búsqueda de cursos alternativos de producción con menores costos de oportunidad. Al final, nuestro juicio profesional está marcado por el pesimismo que nos produce la tendencia del gobierno chavista a agravar el *síndrome de la restricción presupuestaria* y su previsible abuso del artículo 11 del proyecto de ley que aquí analizamos.

Según János Kornai⁵, el reblandecimiento de la restricción presupuestaria es la expresión financiera de un fenómeno sociopolítico más profundo: la tolerancia del Estado frente a las pérdidas potenciales de las unidades productivas. Cuando esta tolerancia es menor, los agentes enfrentan una restricción presupuestaria más dura y pueden desaparecer si no logran el nivel de eficiencia requerido para sobreponerse a sus competidores. Si es mayor, los agentes productivos enfrentan una restricción presupuestaria blanda debido a que sus expectativas sobre el apoyo financiero en caso de dificultades los llevan a descuidar los cursos de producción con menores costos de oportunidad, reduciendo sus respuestas ante los cambios de precios⁶.

MONOPOLIO Y ESPECULACIÓN EN EL PROYECTO DE LEY

En una de sus acepciones, especular significa mirar con atención algo para reconocerlo y examinarlo; también significa meditar o reflexionar

⁴ El Tratado de la Comunidad Europea fue firmado por Bélgica, República Federal de Alemania (entonces Alemania Occidental), Francia, Italia, Luxemburgo y Holanda el 25 de marzo de 1957 y entró en vigor el 1.º de enero de 1958. Unión Europea, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 24 de diciembre de 2002, http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_ES.pdf

⁵ Ver Kornai (1986).

⁶ Kornai no sostiene que una restricción presupuestaria blanda sea mala per se y una dura buena per se. De hecho, considera que un sistema que ampare una restricción presupuestaria perfectamente dura sería terriblemente cruel.

con hondura⁷. El funcionamiento del mercado y de los precios que implican la concurrencia de agentes productivos en busca de beneficios económicos se apoya en el imprescindible ejercicio especulativo que estos deben emprender para anticiparse al flujo de preferencias de los consumidores a quienes dirigen su producción. Anticiparse a los precios futuros de un bien o servicio, logrando combinar los insumos necesarios de modo que la diferencia entre el costo de producción y el precio que pagan los consumidores rinda el máximo beneficio en un medio donde otros agentes persiguen el mismo objetivo, requiere una detenida y honda meditación. En este sentido, Ludwig von Mises, restando importancia a los propietarios⁸ y resaltando el papel del empresario como agente especulador, afirmó:

No son los consumidores ni tampoco los propietarios de los medios de producción —tierra, bienes de capital y trabajo—, sino ágiles y especulativos empresarios los que mueven el mercado al buscar el lucro personal en las diferencias de precios. Más perspicaces y de mayor viveza que el resto, los empresarios vigilan la aparición de toda posible fuente de beneficios. Compran donde y cuando consideran que los precios están demasiado bajos; venden donde y cuando estiman que los precios están demasiado altos [...] La especulación en busca del lucro es la fuerza que mueve al mercado y la que impulsa la producción (Mises, 1949, 397).

Precisamente porque la capacidad de previsión de precios futuros y las diferencias de precios que revelen la mayor o menor productividad de una inversión hacen posible la actividad productiva en una economía de mercado, en las economías del mundo real no se manifiestan los precios normales que reflejan un estado de equilibrio paretiano, donde no habría ningún intercambio a menos que uno de los contratantes mejore su utilidad sin que ningún otro disminuya la suya. La regla de igualar los precios a los costos marginales o medios⁹ sólo puede tener sentido en una economía de precios paramétricos, pues uno de los propósitos centrales de esta forma de producción es eliminar el beneficio como motor del sistema. Lo sorprendente es que, para explicar el funcionamiento de las economías capitalistas, los economistas

⁷ Ver *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, www.rae.es/

⁸ Un desliz argumental muy raro en Mises, pues él rechaza las consecuencias derivadas del papel secundario de los propietarios en una economía de mercado.

⁹ Para evitar que los beneficios sean negativos en competencia perfecta, hay que elegir como criterio de producción el costo marginal o el costo medio, dependiendo del carácter de la actividad productiva y su influencia sobre la progresión de los costos. Los bienes con costos crecientes a escala requieren el costo marginal y los bienes con costos decrecientes a escala requieren el costo medio. Ver Dickinson (1939, 107).

neoclásicos inclinados al libre mercado recurrieran a ese equilibrio hipotético donde el beneficio no tiene cabida a largo plazo.

Puesto que la expectativa de ganancia cumple un papel central en las economías de mercado, el monopolio natural es una consecuencia de los beneficios extraordinarios que algún agente puede obtener gracias a las ventajas marginales que logra frente a sus competidores. Una política pública que impida las tendencias monopolistas negaría la naturaleza especulativa de la función empresarial y anularía esta fuente de motivación, que en una economía de mercado anima a los agentes productivos a buscar menores costos de oportunidad y ofrecer valores de uso pertinentes. El proyecto de ley que se discute en el parlamento venezolano se acerca peligrosamente a la negación de la naturaleza del mercado, cuando los artículos 1, 5, 7, 40, 44 y 118 proponen prohibir, sancionar o controlar la especulación. El artículo 118 expresa claramente el propósito de este proyecto: “Quien para sí o para interpuestas personas modifique el precio de un bien o servicio en el mercado, con la intención de obtener para sí o para interpuestas personas un beneficio excedentario, será penado con prisión de dos (2) a cuatro (4) años”.

Pero todo precio de mercado ha sido sometido a modificaciones sucesivas por el productor/oferente para obtener un beneficio excedentario, siempre que las ventajas marginales en que se apoye la producción del bien o servicio –sin intermediación del Estado– le permitan sobreponerse a sus competidores. En una economía de mercado la aparente arbitrariedad de estas modificaciones está limitada por la elasticidad de la demanda, que es facilitada por la existencia de otros competidores que ofrecen bienes o servicios sustitutos a los consumidores. Pero una ventaja marginal que dé a un productor la posibilidad indiscutible de marcar una diferencia de calidad o precio en el bien o servicio, aumenta su poder de mercado reduciendo los bienes sustitutos y provocando la monopolización. No obstante, Murray Rothbard (1962, 634) tenía razón al sostener que el consumidor, furioso por esta acción monopolista, podría volver elástica su curva de demanda boicoteando al productor o elevando su demanda hasta un nivel de producción competitivo¹⁰, siempre que –apuntamos noso-

¹⁰ En este sentido Heimann (1934, 492) escribió: “queda por ver si los consumidores aceptarán el precio de una determinada oferta, y así confirmar lo adecuado de la decisión del oferente, o forzarán un cambio del mercado dando al vendedor la alternativa de reducir el precio o renunciar a la venta de una parte de la oferta”.

tros— no esté acorralado por una renta insignificante o la apremiante necesidad de un bien primario.

El artículo 14 del proyecto de ley prohíbe las prácticas que conduzcan a la creación de monopolios y oligopolios, aun con independencia de la voluntad de los agentes productivos. El artículo 16 prohíbe aquellas que impidan u obstaculicen la entrada de competidores, productos o servicios, y menciona las prácticas relacionadas con los factores de producción, distribución, desarrollo tecnológico, inversiones o acumulación de inventarios. El artículo 18 prohíbe las concentraciones económicas que refuercen la posición de dominio en el mercado. La Confederación Venezolana de Industriales ha expresado su preocupación por el uso del concepto de monopolio en el proyecto de ley (Conindustria, 2006); la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela le atribuye errores al proyecto, en cuanto desconocería la innovación, la productividad y la optimización de costos como fuentes de los beneficios extraordinarios (Fedecámaras, 2006, 5); por último, Enrique González Porras¹¹ considera doctrinalmente anacrónica esta prohibición. Sin embargo, es apresurado concluir que el proyecto de ley contradice los fundamentos que conducirían a la eficiencia del sistema productivo.

El proyecto no prohíbe del todo la acumulación de poder de mercado que lleva a la monopolización. El artículo 18 admite que las concentraciones económicas pueden traer ventajas que compensen los efectos restrictivos de la monopolización. El artículo 23 contempla las ventajas de una restricción vertical para mejorar la producción, la distribución y los beneficios de los consumidores. El artículo 35 contempla las operaciones de concentración económica que se pueden realizar sujetas a la regulación de esta ley, y el artículo 36 establece que la ley sólo se aplicará a las operaciones de concentración cuando el valor de los activos en territorio venezolano de los agentes involucrados supere un monto anual de 2.500.000 unidades tributarias o sus negocios sean superiores a 1.000.000 de unidades tributarias. Este dualismo en la doctrina de la regulación de la competencia, que por un lado prohíbe el monopolio y por otro lo permite reconociendo sus virtudes, no es extraño ni forma parte de las excentricidades a las que nos tiene acostumbrado el Presidente Hugo Chávez. El marco regulador del mercado en la Unión Europea, que tiene sus bases en

¹¹ Economista venezolano especializado en políticas de competencia y una de las voces más críticas con este proyecto de ley. Ver González Porras (2006).

el Tratado de la Comunidad Europea, también expresa este dualismo en su artículo 81, apartado 1, que prohíbe las prácticas restrictivas derivadas de la monopolización, mientras que el apartado 3 establece las excepciones a las que son inaplicables esas disposiciones.

COMENTARIOS FINALES

Proponemos interpretar parte de las excepciones a la regla del cálculo económico que contempla este proyecto de ley como un medio para alcanzar el justo valor de las libertades¹² que debe garantizar una democracia¹³. Este justo valor no sólo se alcanza mediante una distribución equitativa del ingreso ubicada en el cuarto lugar de la lista de bienes primarios de Rawls (1971, 95 y 393, y 1993, 286). Encontramos razones para ver un medio dirigido a este fin en la prohibición de la monopolización con fines de lucro en la producción de bienes y servicios de primera necesidad, así como en industrias y explotaciones de obras y servicios de especial interés público. El justo valor de las libertades también implica la libertad de elegir ocupación en un trasfondo de amplias oportunidades –el segundo bien primario de Rawls– donde cabe incluir las excepciones y ayudas previstas para empresas pequeñas y medianas, cooperativas y otras modalidades alternativas de producción.

Michel Kalecki decía que la cosa más estúpida que podemos hacer es no calcular y la segunda, seguir ciegamente el resultado de nuestros cálculos¹⁴. Friedrich von Wieser¹⁵ expuso un argumento conexo cuando escribió que debido a la lucha de los agentes por las mercancías en el mercado, los precios no se pueden considerar sin reserva como la expresión social de la valoración de las mercancías, porque son el resultado de un conflicto mediado por el poder más que por las necesidades. Para que sean eficientes, las decisiones de inversión y consumo requieren al menos un criterio que revele la urgencia relativa de las preferencias a las que servirán y los precios de mercado aportan este criterio, siempre que sean corregidos por una

¹² Sobre el valor justo de las libertades en una sociedad democrática, ver Rawls (1971, 195 y 216, y 1993, 326). Sobre la libertad democrática en el Estado de bienestar, ver Myrdal (1960, cap. VI).

¹³ No obstante, este avance democrático se debe juzgar a la luz del innegable retroceso que para la democracia venezolana representó la concesión de poderes extraordinarios al Presidente Hugo Chávez a comienzos de este año.

¹⁴ Comentario referido por Nove (1991, 106).

¹⁵ Ver Wieser (1891, 117).

distribución equitativa del ingreso. Pero si admitimos que el orden social en el que queremos vivir es aquel que facilite el goce equitativo de las libertades por parte de todos, es decir: una democracia, estamos obligados a reconocer que aun con una distribución equitativa del ingreso habrá preferencias que el mercado juzgará menos urgentes. Desafortunadamente, el mercado al servicio del capitalismo opera sobre desigualdades de ingreso intolerables, y esto lleva a una marginación sistemática de preferencias razonables que entran en el ámbito de la libertad positiva, aunque los países capitalistas que han consolidado un Estado de bienestar socialdemócrata¹⁶ han corregido en parte esta situación¹⁷.

Nuestras objeciones a este proyecto de ley están dirigidas al artículo 11 que contempla en términos muy generales la protección de la producción nacional. Aquí nos enfrentamos con un hecho que motiva nuestro pesimismo: en la historia de la democracia venezolana —que ya supera los 40 años— es crónico el síndrome de la restricción presupuestaria provocado por la corrupción y el tráfico de influencias, que permiten evadir las normas si se conoce a la persona clave o se controla algún recurso que se pueda poner a disposición de quienes facilitan la evasión. Desde 1884, cuando el Presidente Antonio Guzmán Blanco compró acciones de una compañía de gas fundada por la familia Boultons (Sonntag et al., 1985, 79), hasta 1968, cuando el COPEI¹⁸ ofreció escaños parlamentarios al grupo empresarial de la familia Capriles (Abente, 1990, 204) —también práctica común de Acción Democrática¹⁹—, el sector privado ha logrado acceder a créditos con tasas preferenciales de interés, exoneraciones de pago, divisas a tasas de cambio menores a las de mercado y licencias.

Rogelio Pérez Perdomo²⁰ sostiene que la corrupción de las instituciones venezolanas se origina en los excesivos trámites burocráticos

¹⁶ Esping-Andersen (1990) hizo un importante trabajo de caracterización de los modelos de Estado de bienestar en los países industrializados de Occidente. Distingue tres modelos: 1) institucional o socialdemócrata, 2) corporativista o conservador, y 3) residual o liberal.

¹⁷ Como los países escandinavos, que han recurrido a la mercantilización de los bienes superfluos y a la desmercantilización total (bienes provistos universalmente, con un precio igual a cero y financiados con impuestos progresivos) o parcial (precios administrados, subsidios, etc.) de una amplia gama de bienes y servicios primarios.

¹⁸ Partido político de ideología democristiana.

¹⁹ Partido político de ideología socialdemócrata.

²⁰ Abogado venezolano especializado en sociología del derecho. Ver Pérez Perdomo (1990, 561).

ocasionados por la sustitución del mercado por mecanismos jerárquicos de planificación, que crea una escasez que obliga a satisfacer las necesidades por medios ilícitos en una economía paralela, argumento que si no se desarrolla lo suficiente podría alimentar la infundada opinión de que el Estado venezolano es demasiado grande²¹. Una simple comparación del gasto total de los gobiernos como proporción del PIB desmiente este argumento. Los datos más recientes indican que esta proporción fue de apenas un 31,3% en 2003 (después de una tendencia creciente en el gobierno chavecista)²², mientras que en los países anglosajones con un Estado del bienestar residual poco ambicioso el gasto público es mayor: Australia (36,2%), Irlanda (34,2%), Nueva Zelanda (37,0%), Estados Unidos (36,5%) y Reino Unido (43,9%). Un Estado del bienestar más exigente, de orientación socialdemócrata, explica el mayor gasto público de las democracias sociales más avanzadas del planeta, las de los países escandinavos: Dinamarca (56,3%), Finlandia (50,7%), Noruega (46,4%) y Suecia (57,3%) (OECD, 2005, 36).

La solución que proponen los neoliberales para la corrupción y el tráfico de influencias que caracterizan al Estado venezolano, y que provocan el síndrome de la restricción presupuestaria, es el antiguo propósito del liberalismo clásico de limitar el poder de las monarquías absolutas para impedir la violación de las libertades individuales. En este sentido, sólo unas reglas abstractas orientadas a proteger la propiedad —que establecen prohibiciones en vez de prescribir conductas positivas, es decir, leyes estatutarias en vez de leyes administrativas— permitirían solucionar este problema. En palabras de uno de sus exponentes venezolanos²³:

Al legislador —o, lo que es igual, al hombre de Estado y al Estado mismo— le toca entonces un papel muy simple: asegurar que el imperio del intercambio mercantil no enfrente dificultades provenientes de reglas y normas cuya razón de ser sea regularlo. Es, si se desea, un papel definido negativamente, que se precisa por prohibiciones más que por mandamientos afirmativos (Baptista, 1996, 49).

Esta concepción anacrónica de la democracia fue superada por el desarrollo del Estado del bienestar durante el siglo XX y sus virtuosas consecuencias socializadoras sobre las democracias de Occidente. La

²¹ Opinión difundida en medios neoliberales por Sabino (2001).

²² Ministerio de Planificación y Desarrollo de Venezuela, www.mpd.gov.ve

²³ Asdrúbal Baptista es un conocido economista venezolano adscrito al IESA.

creativa respuesta que dio la democracia social a la pregunta: *Quis custodiet ipsos custodes*²⁴, implicó legislar sobre la temperancia recurriendo a leyes administrativas²⁵. De forma que, aunque el gobierno chavecista muestre una preocupante tendencia a agravar el síndrome de la restricción presupuestaria y previsiblemente abuse del artículo 11, impidiendo someter a las empresas venezolanas a las tensiones e incentivos necesarios para que exploren cursos alternativos de producción con menores costos de oportunidad, la solución a este problema dista de ser la que recomiendan los neoliberales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Abente, D. "The Political Economy of Tax Reform in Venezuela", *Comparative Politics* 22, 2, 1990, pp. 199-216.
2. Baptista, A. "La propiedad estatal en la sociedad moderna", *Debates IESA* 2, 2, 1996, pp. 46-50.
3. Conindustria. *Observaciones al Proyecto de Ley Antimonopolio, Antioligopolio y Contra la Competencia Desleal*, Comisión de Asuntos Legislativos de Conindustria, 2006, www.conindustria.org/web2005/Comisi%C3%B3n%20Laboral/observacionesLeyAntimonopolio.pdf
4. Dickinson, H. D. *Economics of Socialism*, 1939, Freeport, New York, Books for Libraries Press, 1971.
5. Esping-Andersen, G. *Los tres mundos del Estado del bienestar*, 1990, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, 1993.
6. Fedecámaras. "Boletín económico mensual", *Unidad de Análisis Económico* 1, 2, 2006, www.fedecamaras.org.ve/
7. González Porras, E. R. "Análisis del proyecto de ley antimonopolio, antioligopolio y contra la competencia desleal venezolano", *Observatorio de la Economía Latinoamericana* 60, 2006, www.eumed.net/coursecon/ecolat/ve/
8. Hardin, G. "The Tragedy of the Commons", *Science* 162, 3859, 1968, pp. 1243-1248.
9. Heimann, E. "Planning and the Market System", *Social Research* 6, 1934, pp. 486-504.
10. Kornai, J. "The Soft Budget Constraint", *Kyklos* 39, 1, 1986, pp. 3-30.
11. Myrdal, G. *El Estado del futuro*, 1960, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.
12. Nove, A. *The Economics of Feasible Socialism Revisited*, 2.^a ed., London, Harper Collins Academic, 1991.
13. OECD. *OECD in Figures. Statistics on the Member Countries*, 2005.
14. Pérez Perdomo, R. "Corruption and Business in Present Day Venezuela", *Journal of Business Ethics* 9, 7, 1990, pp. 555-566.

²⁴ ¿Quién vigilará a los vigilantes?

²⁵ Como escribió Hardin (1968, 1246), limitaríamos innecesariamente nuestras posibilidades si nos negáramos a recurrir a la ley administrativa.

15. Rawls, J. *Liberalismo político*, 1993, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
16. Rawls, J. *Teoría de la justicia*, 1971, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
17. Rothbard, M. *Man, Economy and State*, 1962, Alabama, Ludwig von Mises Institute, 2004.
18. Sabino, C. "Venezuela. Desmesurado gasto público", *Libertad digital*, 2001, www.libertaddigital.com/php3/opi_desa.php3?cpn=5226
19. Sonntag, H.; R. de la Cruz y S. Campbell. "The State and Industrialization in Venezuela", *Latin American Perspectives* 12, 4, 1985, pp. 75-104.
20. UNCTAD. *Ley tipo de defensa de la competencia*, Naciones Unidas, Ginebra, 2000, www.unctad.org/sp/docs/tdrbpconf5d7.sp.pdf
21. Von Mises, L. *La acción humana. Tratado de economía*, 7.^a ed., 1949, Madrid, Unión Editorial, 2004.
22. Von Wieser, F. "The Austrian School and the Theory of Value", *The Economic Journal* 1, 1, 1891, pp. 108-121.