



I. CONTEXTO INTERNACIONAL Y LOCAL

1. La economía mundial se encuentra atravesando un proceso de aumento generalizado de los precios nominales de los bienes y servicios. El regreso de la inflación como un problema económico y social tangible de dimensión universal ha revivido el debate académico en torno a sus causas. El rebrote inflacionario actual ha sido atribuido a distintos motivos. Algunos sostienen que es consecuencia de la política monetaria y fiscal empleada para enfrentar las derivaciones del Covid-19. Otros la atribuyen a la escala de las dislocaciones en las cadenas de suministro globales de las cuales depende la producción de bienes y servicios —sea que estas disrupciones provengan de la compleja situación geopolítica europea, o como resultado de la implementación de cuarentenas en países del sudoeste asiático. Hay otro grupo de comentaristas que entiende que la inflación es producto de estructuras de mercado que se han ido concentrando en determinados sectores.
2. Desde hace siglos que la inflación y sus causas es objeto de debate en la ciencia económica. Si bien el propósito del presente trabajo no es adentrarnos en una discusión teórica sobre el fenómeno, podemos mencionar dos abordajes generales en la explicación del problema. Por un lado, la que se conoce como la teoría cuantitativa del dinero, que establece que el nivel general de precios se encuentra determinado por la cantidad de dinero en la economía, y es una de las más frecuentes a la hora de explicar las revoluciones de precios a nivel mundial. Por el otro, aquella que invierte la relación de causalidad entre los precios y la cantidad de dinero, afirmando que el aumento de precios precede al aumento en la cantidad de dinero, y la variación del circulante únicamente ocurre para que puedan realizarse todas las transacciones. En este marco, la explicación del aumento de precios podría estar vinculada a cuestiones demográficas, a cambios en la productividad, malas cosechas, aumentos de la tasa de interés o el tipo de cambio, etc.
3. El resurgir inflacionario y la falta de acuerdo respecto a las causas estructurales y coyunturales que pueden encontrarse en la base del fenómeno también ha generado un debate sobre cuáles son las herramientas de política pública que tienen mayor aptitud para contener la inflación. En este contexto, no es de extrañar que algunos consideren que la legislación de competencia puede resultar útil en devolver la tasa a la que suben los precios a niveles tolerables.
4. Durante los últimos treinta años, la mayoría de los países de la región latinoamericana han logrado detener el proceso inflacionario. El caso de Argentina, sin embargo, resulta singular. En primer lugar, por contar con uno de los casos de hiperinflación más alta de la historia económica mundial¹ y, en segundo lugar, por contar con un período inflacionario continuo muy extenso en el tiempo. Si observamos la tasa anual del Índice de Precios al Consumidor

¹ Se ubica en el puesto N.º27 del ranking realizado por Steve Hanke y Nicholas Krus en “World Hiperinflations” del Institute for Applied Economics, Global Health, and the Study of Business Enterprise de la John Hopkins University. Si se eliminan los casos hiperinflacionarios posteriores a conflictos bélicos, el caso argentino escala posiciones de manera significativa.

desde el año 1945 a la fecha,² vemos que el único período con más de dos años consecutivos con una inflación de un dígito es el comprendido entre los años 1993-2001 (con últimos tres años de deflación) que es la etapa en la cual estuvo vigente la Ley de Convertibilidad que equiparaba el peso argentino al dólar estadounidense. Es decir que, durante cuarenta y ocho años (entre 1945 y 1993), no hubo tres años seguidos con una inflación menor al 10%. Un dato aún más llamativo es que solamente en cuatro de esos cuarenta y ocho años (1953, 1955, 1968, 1969).³ los precios aumentaron por debajo del 10%. En lo que refiere al presente siglo, a partir del año 2002, y luego de una de las crisis económicas, sociales y políticas más importantes de la historia argentina, se evidenció una inflación de un dígito en los años 2003 y 2004 (3,7% y 6,1%), y 2006 y 2007 (9,8% y 8,5%).

5. En este contexto, la autoridad de competencia argentina, que es la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) en conjunto con la Secretaría de Comercio, tiene experiencia con la demanda de soluciones al problema de la inflación —proveniente tanto de las administraciones de gobierno como de la sociedad civil (constituents)—, algo con lo cual el resto de las agencias parece haber empezado a lidiar solo en forma reciente.

II. LA INFLACIÓN Y SU MEDICIÓN

6. Por inflación nos referimos a un fenómeno donde se registra un aumento general y persistente en los precios de la mayoría de los bienes y servicios durante un determinado período de tiempo —ergo, no se limita a un sector específico de la economía. La contracara de esto es una pérdida en el poder de compra de la moneda, con lo cual el costo de vida de quienes transan en esa moneda aumenta.
7. La inflación se mide a través de un índice compuesto por una canasta de bienes y servicios agrupados en distintas categorías. Esa canasta pretende ser representativa del gasto promedio que realiza un tipo de familia determinada.
8. Un índice de precios se suele elaborar a partir de una encuesta a una porción significativa de la población acerca de sus gastos familiares; la ponderación que tendrá cada producto y servicio en el índice se suele determinar en base a esta encuesta.
9. En Argentina, el relevamiento de los precios de los bienes y servicios que componen el Índice de Precios al Consumidor (IPC) se realiza de manera mensual y en 39 ciudades de todas las provincias del país. Sus resultados se publican para el total del país como índice nacional y también como seis índices regionales.
10. Lo anterior tiene algunas derivaciones que es necesario tener en cuenta para evaluar la eficacia de la aplicación de la normativa de competencia en la lucha contra la inflación.
11. En primer lugar, no luce adecuado emparentar a la inflación con el aumento de precios que pueda verificarse en un sector económico puntual —ie. energía—, porque la definición misma de inflación se refiere a un fenómeno donde la mayoría de los precios de la economía registran aumentos sostenidos, si bien, hay ciertos rubros del IPC que dada su ponderación pueden

² Los datos de inflación corresponden a información del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.

³ El cálculo de la inflación anual se realizó acumulando la inflación de cada uno de los meses del año. Algunos autores suavizan la serie y realizan un promedio simple de las variaciones de cada mes respecto al mismo mes del año anterior. Si se toma esta última metodología, solamente hay tres años con inflación menor al 10%: 1953, 1954 y 1969. También se modifican los valores desde 2002, el resto de las observaciones descriptas no varía.

tener un efecto supra-promedial en el aumento del índice. En segundo lugar, una determinada tasa de inflación no implica que el costo de vida de todos los sectores de la población aumenta de igual manera.

12. De este modo, se advierte una distinción entre lo que puede ser un escenario de comparación estática de precios “supracompetitivos” sectorizados —producto, tal vez, del poder de mercado en determinadas firmas de ese sector— y una dinámica de incremento generalizado de los precios de una economía.

III. INFLACIÓN Y APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE COMPETENCIA

13. Existe una corriente de *practitioners* que entiende que las leyes de defensa de la competencia tienen un rol que jugar en la lucha contra la inflación. Esto, a través de la promoción de la competencia en determinados sectores. Esta promoción tendría lugar en forma de intervención de mercados vía la aplicación de la normativa de competencia.
14. En primer lugar, debe tenerse presente que en Argentina los únicos bienes y servicios que son fijados con la intervención del Estado Nacional son los que pertenecen a la categoría de servicios regulados, los cuales generalmente constituyen monopolios legales y naturales (electricidad, gas, etc.).
15. Aunque el proceso por el cual estos precios son definidos no suele ser revisado por la autoridad de competencia, la normativa de competencia vigente —concretamente, el artículo 27, inc. (h), de la Ley N.º 27.442 de Defensa de la Competencia (LCD)— estipula que esta puede asesorar a cualquier organismo de gobierno encargado en la implementación de esta y otras iniciativas que también pueden estar destinadas a combatir la inflación. No obstante, la opinión que pueda emitir la autoridad de competencia no tiene efecto vinculante.
16. Estas facultades de análisis y asesoramiento a diferentes organismos sobre mercados delimitados permiten la aplicación de una de las herramientas más beneficiosas desde el punto de vista de defensa de la competencia, ya que en un entorno de alta inflación se pueden encontrar destinatarios más interesados y receptivos a las recomendaciones destinadas a remover barreras a la entrada en mercados con estructuras competitivas problemáticas desde el punto de vista de defensa de la competencia —la inflación puede inducir un sentido de urgencia a la implementación de algunas medidas regulatorias. La gravitación que pueden tener los reguladores sectoriales en promover la competencia en los mercados que supervisan no puede ser subestimada —esa parece ser también la tesis de la Orden Ejecutiva firmada por la Administración Biden a principios de septiembre.
17. Otra cuestión interesante se refiere a la influencia que la inflación puede tener en el establecimiento del programa de trabajo de las agencias que tenga las prioridades adecuadas. Una crítica muy frecuente que reciben las agencias de competencia es que sus líneas de trabajo no suelen reflejar las preocupaciones de la ciudadanía, lo cual constituye una de las razones por las cuales existe un intenso debate sobre cuáles son los objetivos de la política de competencia. En el ámbito nacional, este debate se encuentra encausado en la discusión acerca de una figura fundamental de la LDC argentina, que es la del interés económico general, puesto que ya en el artículo 1 de la mencionada ley, se establece que los hechos prohibidos son todos aquellos que, en definitiva, resultan en un perjuicio para este.
18. Como se mencionó en el apartado anterior, el índice de inflación pretende ser representativo del gasto promedio que realiza un tipo de familia determinada. Lo anterior hace posible

identificar fácilmente aquellos sectores críticos en el costo de vida de la población y a partir de esto diseñar una agenda de trabajo enfocada en conocer acabadamente la estructura de los mercados en cuestión, para implementar las acciones de *enforcement* que resulten apropiadas.

19. En Argentina, a finales de septiembre de este año, el Secretario de Comercio solicitó a la agencia de competencia que iniciara una investigación de mercado para determinar la posible comisión de prácticas anticompetitivas en la cadena de valor de la industria textil. En la nota dirigida a la agencia en la cual la instaba a comenzar la investigación de mercado, el Secretario de Comercio aludió expresamente al hecho que, de acuerdo a las mediciones realizadas por la oficina de gobierno encargada de medir la inflación, el sector textil estaba registrando mes a mes aumentos de precios por encima del índice general.
20. Las investigaciones de mercado son procedimientos desarrollados por la autoridad de competencia para obtener un diagnóstico acabado de las condiciones de competencia en determinados sectores de la economía. Su objetivo principal es promover y mejorar la competencia en los mercados. Para ello, tras el estudio del sector, la agencia puede realizar recomendaciones a organismos reguladores, legisladores, cámaras empresarias, etc. También puede recomendar la apertura de una investigación de oficio si advierte la existencia de posibles conductas anticompetitivas.
21. Por un lado, el aumento nominal constante de precios de la economía puede añadir una capa de complejidad a todas las investigaciones en curso, ya que puede resultar desafiante para la autoridad de defensa de la competencia poder probar que ciertos aumentos y/o niveles de precios provienen del ejercicio ilícito de poder de mercado derivado de la comisión de conductas anticompetitivas, y no son producto del proceso inflacionario que afecta a la economía. En la experiencia de la agencia, la inflación se convierte en una coartada omnipresente cuando las firmas deben explicar movimientos de precios “sospechosos”. En este sentido, la pérdida de referencia que otorga la estabilidad dificulta el análisis de variables de comportamiento.
22. En concreto, el tipo de práctica anticompetitiva que mejor puede camuflarse en un contexto inflacionario es el de precios abusivos cuando dichos precios resultan excesivos. En efecto, al ser ejecutado por una firma que ostenta una posición dominante en el mercado en el que opera, el cobro de precios excesivos por parte de ese proveedor a sus clientes y, de manera indirecta, a los consumidores finales de la cadena productiva, constituye un abuso de posición dominante de tipo explotativo.
23. Tal como surge del documento que recopiló lo debatido en la mesa redonda sobre precios excesivos en la reunión del Comité de Competencia de OCDE de octubre de 2011, el cobro de precios excesivos, con la consecuente transferencia de riqueza de los consumidores a la empresa que presenta una posición de dominio y el evidente daño al interés económico general que esto supone, es el perjuicio que se intenta evitar por medio del *enforcement* de la ley de competencia, o a través de políticas de promoción. No obstante, con mayor frecuencia, las autoridades de competencia se encuentran orientadas a perseguir y sancionar cárteles y abusos de posición de dominio de tipo exclusorio cuyo objetivo ulterior suele ser la imposición de precios abusivos, siendo más reacios, en cambio, a investigar y sancionar casos de precios excesivos en sí mismo.
24. La falta de intervención por parte de las autoridades de competencia ante este tipo de casos se sostiene en función de argumentos de índole teórica; por ejemplo, que se trata de un tipo de comportamiento de corto plazo que la propia dinámica del mercado puede corregir, así

como también de índole práctica, que radica en la dificultad de poder determinar y probar que el precio del mercado es, en efecto, excesivo, y que además, esto es consecuencia del abuso que ejerce una empresa de su posición de dominio. Las autoridades de competencia no suelen tener los recursos para monitorear los precios de un mercado.

25. Sin embargo, el perjuicio que provoca este tipo de práctica en los consumidores, sobre todo cuando se trata de bienes y servicios que forman parte de la canasta habitual de consumo, que se suma al daño que ya de por sí provoca la inflación, hace que ciertas autoridades de competencia se encuentren interpeladas a investigar ciertos mercados bajo la presunción de que se estén cometiendo ciertas prácticas que violan la LDC, particularmente cuando los productos que conforman estos mercados exhiben un aumento periódico en su nivel de precios que se ubica sistemáticamente por encima del nivel general de precios.
26. Bajo esta premisa, a comienzos de noviembre de 2022, la Secretaría de Comercio ha instruido a la CNDC a iniciar investigaciones por presuntas prácticas anticompetitivas sobre aquellas empresas vinculadas con la producción y comercialización de productos de consumo masivo que hubieran aumentado precios durante el año 2022, para determinar si estos aumentos son el resultado de un abuso de su posición dominante.
27. Por otro lado, y como ya fue mencionado en el apartado anterior, el proceso inflacionario actual está envuelto de importantes disrupciones en las cadenas de suministro globales. Estos problemas son especialmente graves en sectores sensibles como la energía, alimentos y fertilizantes. Como fuera señalado en otras oportunidades, las crisis económicas, suelen empoderar a los grupos de interés para proponer políticas anticompetitivas para compensar sus pérdidas.
28. Por último, si el proceso inflacionario se prolongara, es de esperar que ciertas jurisdicciones deban implementar mecanismos para la actualización de determinados montos y umbrales monetarios que suelen estipularse legalmente.
29. En Argentina, producto de la experiencia derivada de la legislación que antecedió a la actual –la Ley N.º 25.156–, se introdujo en la LDC, la cual se encuentra vigente desde el año 2018, un mecanismo para la actualización periódica del umbral de notificación obligatoria en el régimen de control de operaciones de concentración económica, así como también un mecanismo de actualización para el umbral que constituye la condición de procedencia de la excepción conocida como *de minimis*. En este mismo orden de ideas, se implementó una actualización de los montos máximos en la aplicación de multas por conductas anticompetitivas, que también se renuevan anualmente.
30. Ello es así porque los montos de los umbrales en cuestión no se encuentran denominados en la moneda de curso legal, sino que han sido establecidos en una unidad de cuenta definida como «unidad móvil», el cual es actualizado automáticamente y en forma anual utilizando la variación del IPC que publica el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de la República Argentina.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

31. El problema acuciante de la inflación es una preocupación nacional que lleva décadas en Argentina. Ha sido y es una prioridad de política pública, ante la profundidad de sus efectos en todo el tejido económico y social del país. En este sentido, la defensa de la competencia no está exenta de exigencias a la hora de generar propuestas que atenúen o resuelvan la problemática.

32. La inflación como un fenómeno de relevancia global es una inquietud reciente, lo cual ha generado una necesidad de visitar el problema en términos teóricos y prácticos. Los debates acerca del tema que se están dando y seguramente se darán en un futuro cercano en los foros especializados, nos permitirán repensar el rol de la defensa de la competencia ante la inflación, y generar instancias de intercambio y cooperación con otras autoridades de manera de poder colaborar con la resolución del problema.