



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**
FACULTAD DE ECONOMÍA
Y FINANZAS

ECONOMÍA

**EFFECTOS DEL COVID-19 SOBRE LAS CONDICIONES DE
COMPETENCIA EN LOS MERCADOS**

**Trabajo de Suficiencia Profesional presentado para optar al Título Profesional de
Licenciada en Economía**

Presentado por

Miluska Patrnoic Aparicio

Veronica Andrea Tello Gherzi

Lima, enero de 2021

RESUMEN

La pandemia de la COVID-19 y las medidas tomadas para mitigarla han conllevado distorsiones en los mercados del mundo. En ese sentido, el presente documento analiza cómo es que los mercados del mundo han recibido y absorbido estos cambios en sus condiciones de competencia. Se presentan casos en los que se hace evidente la necesidad de mayor regulación, sin dejar de lado las oportunidades de innovación, y a la vez, casos donde es necesario relajar medidas regulatorias para preservar la competencia y bienestar de los consumidores. Por ello, es primordial que las agencias reguladoras de cada país observen cada caso con detenimiento en este periodo de crisis a raíz de la COVID-19 y determinen las mejores medidas según las características particulares.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic and the measures taken to mitigate it have led to distortions in the world's markets. In this sense, this paper analyzes how the world's markets have received and absorbed these changes in their competitive conditions. Cases are presented in which the need for greater regulation is evident, without neglecting the opportunities for innovation, and at the same time, cases where it is necessary to relax regulatory measures to preserve competition and consumer welfare. Therefore, it is essential that each country's regulatory agencies take a close look at each case in this period of crisis in the wake of COVID-19 and determine the best measures according to the particular characteristics.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	ii
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	iv
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO	2
1. Choque de oferta	3
2. Choque de demanda	4
CAPÍTULO II. EVIDENCIA EMPÍRICA	6
Experiencia internacional	6
Experiencia nacional	11
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	12
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	14

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Choques de oferta y demanda a nivel industrial	3
----------------------------------------------------------------------------	----------

INTRODUCCIÓN

En el 2020, más de 2 millones de personas han fallecido debido a la pandemia de la COVID-19 y la economía mundial ha decrecido en 3.5% con respecto al año anterior (FMI, 2021). Millones de empleos ya se han perdido, muchos más siguen en riesgo y se estima que 120 millones de personas caerán en la pobreza extrema si la crisis persiste (Banco Mundial, 2021a). Para empeorar la situación, aun no queda claro cuándo terminará la pandemia. En muchos países, incluyendo en el Perú, el número de nuevos casos viene aumentando a un ritmo alarmante y, para muchos, una segunda o tercera ola ya es una realidad no deseada. El impacto económico sin precedentes, generado por la emergencia sanitaria, ha revelado de manera aguda las debilidades preexistentes de la economía mundial, situación que ha retrasado gravemente el desarrollo.

Por un lado, las autoridades de todo el mundo han implementado medidas de contención y mitigación que implicaron el cierre supervisado de sectores enteros de sus economías. Por otro lado, ante la incertidumbre, muchos consumidores se han auto impuesto medidas de distanciamiento social, además de las ya establecidas ordenanzas. El resultado, por tanto, ha sido un shock económico significativo, transversal a todos los sectores de la economía.

El objetivo del presente documento es proporcionar un análisis sobre los choques de oferta y demanda, causados por las medidas de salud pública, y los cambios en las preferencias, causados por evitar la infección. Este, a su vez, ayudará a identificar los efectos de la COVID-19 en la competencia de los mercados.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO

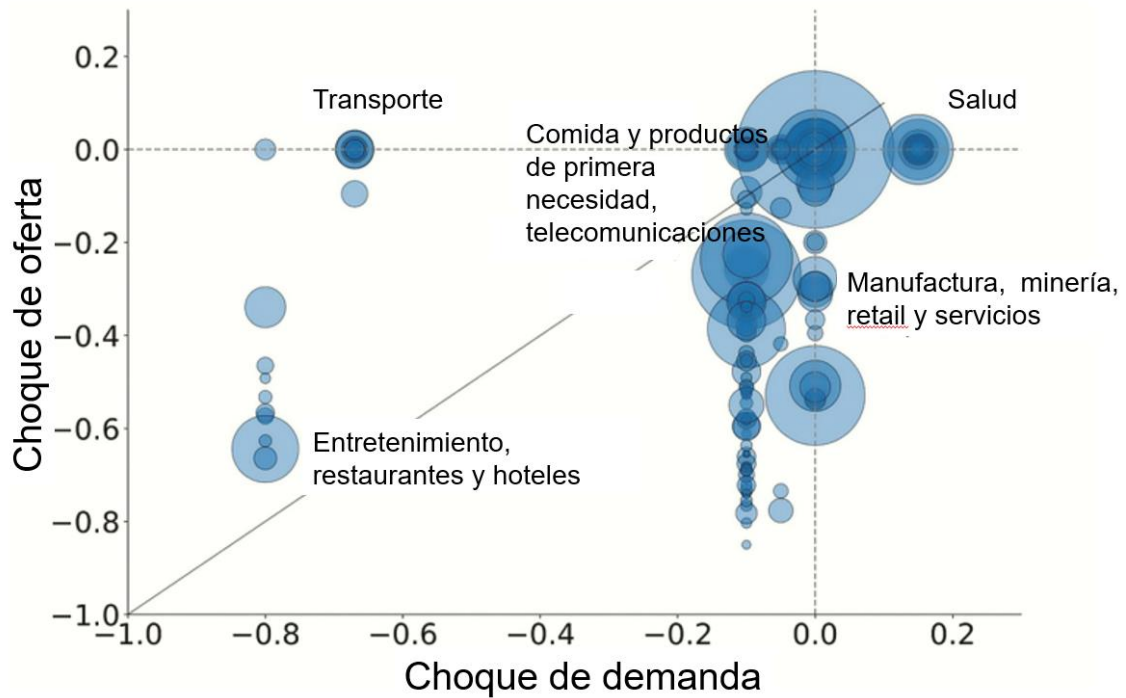
Las medidas de restricción impuestas por los diferentes gobiernos cuentan, por lo menos, con dos efectos en el mercado. Por un lado, un choque de oferta negativo, ya que la mayor parte de la producción y la prestación de servicios se ha detenido o enfrenta interrupciones en la producción; y, por otro lado, un choque de demanda negativo, debido a que los consumidores finales se quedan en casa y las empresas reducen su demanda de insumos. Existen algunas excepciones a estas tendencias, por ejemplo, en el caso de los mercados de bienes y servicios esenciales, ha habido un gran choque de demanda positivo. Así, las implicaciones específicas sobre los movimientos de precios varían de un mercado a otro (Banco Mundial, 2021b).

Estas tendencias aumentan el riesgo de comportamiento anticompetitivo. En particular, los proveedores pueden coordinar para trasladar de manera desproporcionada los aumentos de precios a los consumidores finales o para coordinar los volúmenes de suministro. Las empresas también podrían aprovechar los procesos de adquisición acelerados para participar en la manipulación de licitaciones. Las posiciones dominantes de algunas plataformas electrónicas y actores del mercado digital (particularmente en el comercio electrónico) también pueden verse reforzadas por el cambio en los patrones de consumo (Banco Mundial, 2021b).

En un estudio realizado por Del Rio-Chanona et al., se estima el nivel de los choques de oferta y demanda por cada sector. En la **Ilustración I**, el radio de los círculos es proporcional a la producción bruta de la industria y las industrias que no sufren un choque de oferta se encuentran en la línea horizontal "0" y las que no sufren un choque de demanda en la línea vertical "0", como es el caso del sector de productos y servicios esenciales. De estas industrias, sectores como los servicios públicos y el gobierno tampoco experimentan algún choque de demanda. En el caso del sector salud, se experimenta un aumento de la demanda. El transporte, en cambio, experimenta una reducción de la demanda debido a las medidas de confinamiento y se sitúa por encima de la línea diagonal.

Las industrias no esenciales, como el entretenimiento, los restaurantes y los hoteles, experimentan una reducción de la demanda (debido a que los consumidores buscan evitar la infección) y una reducción de la oferta (ya que muchos trabajadores no pueden realizar sus actividades desde sus hogares). De esta manera, dado que el impacto de la demanda es mayor que el de la oferta, se encuentran por encima de la línea diagonal. Otras industrias no esenciales, como la manufactura, la minería y el comercio minorista, poseen choques de oferta que son mayores que sus choques de demanda y, en consecuencia, se encuentran por debajo de la línea diagonal.

Ilustración 1: Choques de oferta y demanda a nivel industrial



Fuente: (del Rio-Chanona, Mealy, Pichler, Lafond, & Farmer, 2020)

1. Choque de oferta

Ante un choque negativo de oferta, las condiciones de oferta en la teoría se pueden ver afectadas de diversas maneras, dependiendo del tamaño, contexto, sector de la empresa, entre otras variables. A continuación, se analizan los diferentes mecanismos de afectación y sus posibles resultados en términos competitivos, según la teoría.

Las medidas de confinamiento y los cierres de fronteras adoptados han provocado interrupciones en las cadenas de suministro y distribución de bienes, obras y servicios (OECD, 2020). Esta interrupción puede observarse como un mecanismo de afectación intersectorial, ya que si la empresa el sector “a” —sector directamente afectado por la pandemia— provee a empresa del sector “b” —sector no afectado—, al existir un shock de oferta negativo en “a”, la producción y oferta al mercado de “b” se ve mermada, lo cual se puede interpretar como un shock negativo también en su sector.

De esta manera, se puede observar como un shock negativo en un sector posee un efecto inmediato en los inventarios y la capacidad de producir de las empresas de otros sectores. Ante ello, las empresas podrían querer coordinar con otros participantes de su industria (Thacher, 2020; Bär-Bouyssière, 2020), de tal manera que si un competidor pierde el acceso a insumos críticos

para su cadena productiva, otro se compromete a proporcionar un determinado nivel de suministro (Thacher, 2020). Sin embargo, existe el riesgo de que los competidores colaboren durante la crisis, lo que podría dar lugar a "cárteles de crisis" u otras infracciones antimonopolio, situación que se generaría si las empresas se extralimitan más allá de sus facultades para coordinar (Norton Rose Fullbright, 2020).

Asimismo, aquellas empresas que se vean afectadas por la disrupción de la cadena de suministro, es decir, choques de oferta negativo de alguno de sus proveedores, y no puedan generar mecanismos de mitigación —como la coordinación— por falta de poder de negociación o escala suficiente, enfrentarían pérdidas económicas. Ante ello, las empresas dominantes acabarían por beneficiarse, al adquirir estos competidores más pequeños a precios de ganga por los problemas económicos que estarían atravesando (FAS, 2020).

Finalmente, de no darse una coordinación efectiva entre competidores, la interrupción de las cadenas de suministro provoca escasez de varios productos esenciales para el consumidor final. Ello puede influenciar el comportamiento de algunas empresas, especialmente de aquellas con mayor inventario, al observar que existe demanda, mas no una oferta inmediata que la satisfaga. Con ello, pueden querer asignar directamente precios potencialmente abusivos¹ o querer controlar el suministro que ponen en el mercado, para justificar un aumento abusivo del precio de sus productos (Cleary Gottlieb, Steen & Hamilton, 2020; OCDE, 2020b).

Todos estos efectos en las condiciones de competencia son resultados indeseados; sin embargo, ante la compleja situación de escasez y altos costos de transacción, es posible que simplemente no exista otra opción que depender de un monopolio en una crisis (Cellan-Jones, 2020). Depende de las agencias reguladoras tomar acciones al respecto para mitigar o solo quedaría esperar que los servicios esenciales funcionen en interés del público.

2. Choque de demanda

Un choque de demanda es un acontecimiento que reduce la capacidad o voluntad de los consumidores de comprar bienes y servicios a precios determinados (Brinca, Duarte, & Faria e Castro, 2020). La literatura previa al COVID-19 sobre epidemias demuestran que dicho tipo de crisis sanitarias influyen fuertemente en los patrones de gasto de los consumidores.

En primer lugar, es probable que los consumidores busquen reducir su riesgo de exposición al virus y disminuir la demanda de productos y servicios que impliquen un contacto cercano con otros, como, por ejemplo, ir a cines o restaurantes. (Baker, Farrokhnia, Meyer, Pagel, & Yannelis,

¹ Un comprador estaría dispuesto a tomar este precio ya que no se da un proceso de decisión al igual que en una economía de funcionamiento normal, sino en una de escasez. En este caso, el consumidor ya no busca elegir la mejor relación calidad/precio entre los competidores, sino simplemente busca encontrar el producto (OCDE, 2020d)

2020).

Por otro lado, los individuos que no se encuentran cubiertos en su totalidad por un seguro de salud, al identificar un riesgo de contagio, deciden disminuir los gastos en caso de necesitar el dinero para afrontar los costos hospitalarios de la enfermedad.

Finalmente, a medida que los trabajadores pierden sus propios puestos de trabajo, reducen su consumo a bienes esenciales y dejan de comprar otros bienes, como automóviles o electrodomésticos, lo que resulta en un choque de demanda adicional para esos sectores (Brinca, Duarte, & Faria e Castro, 2020).

Choques transitorios y permanentes

Los choques de demanda también pueden clasificarse como transitorios (gastos pospuestos) o permanentes (Keogh-Brown, Wren-Lewis, Edmunds, Beutels, & Smith, 2010). Se presentan tres posibilidades: (i) los gastos en un bien o servicio específico simplemente se retrasan pero se producirán más tarde, por ejemplo, si los hogares no van al restaurante este trimestre, pero van el doble de lo que lo harían normalmente durante el próximo trimestre ; (ii) los gastos no se incurren este trimestre, pero volverán a su nivel normal después de la crisis, lo que significa que los restaurantes tendrán una pérdida de ventas de un trimestre; y (iii) los gastos disminuyen a un nivel permanentemente más bajo, ya que los hogares cambian sus preferencias en vista de la "nueva normalidad" (Baldwin & Weder di Mauro, 2020).

CAPÍTULO II. EVIDENCIA EMPÍRICA

Un desastre natural, al igual que la pandemia de la COVID-19, se puede interpretar como un Cisne Negro² (Antipova, 2020). De esta manera, al observar las respuestas de mercado que se desarrollaron ante estos otros eventos, se puede tener como un símil para entender lo que está ocurriendo con la aun latente pandemia por la COVID-19.

De acuerdo con lo observado por el Departamento de Justicia de Estados Unidos, después de un desastre natural, en una economía se suelen dar los siguientes comportamientos anticompetitivos: (i) manipulación de ofertas, evento en el que dos o más empresas acuerdan licitar de manera que una empresa designada presente la oferta ganadora; (ii) fijación de precios, evento en el que dos o más vendedores que compiten entre sí acuerdan los precios por cobrar y (iii) reparto de clientes o de mercado, cuando dos o más empresas acuerdan repartirse los clientes por zonas geográficas, por ejemplo, para así contar con menos competencia (Departamento de Justicia de Estados Unidos, 2019).

Asimismo, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y como se mencionó anteriormente, una manera de facilitar el retorno a la dinámica usual de las empresas tras eventos tan grandes como la COVID-19 o desastres naturales es permitir la cooperación entre competidores, para así satisfacer la demanda y sobrellevar potenciales disrupciones en la cadena de suministro. Así, tras el terremoto de Fukushima de 2011, por ejemplo, la agencia reguladora de competencia en Japón publicó orientaciones sobre formas de cooperación aceptables. En el 2017, posterior a los huracanes Harvey e Irma, en Estados Unidos se aclaró que se puede combinar esfuerzos entre centros de salud para poder cubrir la necesidad de atención médica de los afectados (OCDE, 2020c).

Como se puede observar, el comportamiento anticompetitivo es algo que se puede esperar después de eventos de este tipo y, aunque la pandemia de la COVID-19 se encuentra aún en desarrollo, ya se han podido observar situaciones como las ocurridas en estos eventos pasados. De esta manera, a continuación se describen casos a nivel internacional y en el Perú sobre los cambios en las condiciones de competencia a raíz de la pandemia.

Experiencia internacional

En la presente sección se muestran diferentes aristas desde las cuales la pandemia ha cambiado las condiciones de competencia a nivel internacional. El primer caso muestra un mercado desregulado, en el cual se ha incrementado la concentración durante la pandemia. El segundo

² El *Black Swan* o Cisne Negro en español es como se le denomina a eventos aleatorios que cumplen con los siguientes tres atributos: (i) son atípicos, ya que están fuera del ámbito de las expectativas habituales; (ii) poseen un impacto extremo; y (iii) las explicaciones del suceso se inventan a posteriori, lo que lo hace explicable y predecible (Antipova, 2020)

caso muestra cómo ha afectado a diversos mercados, en su mayoría directamente relacionados a la COVID-19, en los cuales las agencias reguladoras han tenido que mantener una observación cuidadosa y en algunos casos intervenir. Finalmente, el tercer caso muestra cómo es que la pandemia ha afectado las acciones de los reguladores, los cuales en muchos casos han presentado actitudes más permisivas para evitar un golpe muy fuerte de la pandemia.

Big tech

Las mayores empresas tecnológicas del mundo ejercen actualmente un enorme poder de mercado. Empresas como Apple, Amazon, Google, Microsoft y Facebook contaban desde antes de la pandemia con altas cuotas de mercado. Por ejemplo, al 2018, de acuerdo con el índice Herfindahl-Hirschman (HHI)³ de Google para las búsquedas de internet⁴ el mercado se encuentra altamente concentrado. Asimismo, si se combina las operaciones de Google y Facebook, juntos controlaban más de la mitad de la publicidad digital⁵ (Taschdjian & Alleman, 2018).

Adicionalmente a este contexto de concentración ya instalado, los eventos ocurridos durante el 2020 han sido, aunque suene discordante, favorables para potenciarlo. Las medidas tomadas para contener la pandemia han ocasionado que las personas sean más dependientes de la tecnología (Griffin, 2020).

De esta manera, la capitalización bursátil de las grandes empresas tecnológicas —el precio de las acciones multiplicado por el número de acciones en circulación— subió cuando llegó la pandemia, gracias a inversores que apostaron por acciones de empresas que probablemente se beneficiarían en sus respectivos mercados (Fernandez, Adriaans, Klinge, & Hendrikse, 2020). Por ello, mientras otros mercados caían, este sector impulsaba por su cuenta las ganancias del mercado bursátil en su conjunto (Griffin, 2020).

Un claro ejemplo de esta situación de ventaja es el aumento del 24% de las ventas en línea de Amazon en el primer trimestre. Este crecimiento se da en un terreno en el que las ventas al consumidor están disminuyendo; sin embargo, si antes de la pandemia los consumidores de países como Estados Unidos —donde se ha visto uno de los mayores crecimientos— contaban con canales offline a través de los cuales podían comprar objetos no esenciales, ahora realmente no (Cellan-Jones, Google hit by landmark competition lawsuit in US over search, 2020). Esto solidifica la posición ya privilegiada de Amazon en el mercado de ventas en línea, el cual contaba

³ El índice Herfindahl-Hirschman es una medida de la concentración del mercado. Este se calcula elevando al cuadrado la cuota de mercado de cada empresa que compite en el mercado y sumando las cifras resultantes. Por ejemplo, en un mercado compuesto por cuatro empresas con cuotas de 30%, 30%, 20% y 20%, el HHI es de 2,600 ($30^2 + 30^2 + 20^2 + 20^2 = 2,600$). Se considera que los mercados en los que el HHI está entre 1.500 y 2.500 puntos están moderadamente concentrados, y en los que el HHI supera los 2.500 puntos, están muy concentrados (Departamento de Justicia de Estados Unidos, 2020)

⁴ El HHI de este caso era de 8,476 (Taschdjian & Alleman, 2018)

⁵ El HHI de este caso era de 2,024, clasificándose el mercado como “moderadamente concentrado” (Taschdjian & Alleman, 2018)

con una cuota de mercado de 45.8% en Estados Unidos, al 2017 (Wells, Danskin, & Ellsworth, 2018).

Además de estas ya ventajosas circunstancias para Amazon, durante el 2020 la empresa continuó una ya marcada tendencia a realizar operaciones⁶ de fusión y adquisición de empresas más pequeñas de tecnología e invocación, en algunos casos adquiriendo empresas que se enfrentaban a problemas financieros debido a la pandemia. Estas acciones han sido criticadas por darle más fuerza a su posición de poder en el campo de la tecnología (Griffin, 2020). Sin embargo, sus defensores apelan a la capacidad de innovar que posee Amazon, gracias a que cuenta con el capital necesario para escalar y potenciar las empresas que adquiere o en las que invierte (Templeton, 2020); (Melugin, Young, & Hedger, 2020)).

Estas dos posturas —mayor regulación versus libertad para innovar— si bien se pueden observar desde mucho antes de la pandemia, en los últimos años se veía una tendencia mundial hacia una regulación más estricta en este campo y los sucesos del 2020 parecen haber contribuido a su continuidad (Griffin, 2020). Acciones regulatorias ante las Big Tech, no son nuevas en Europa, mas sí llama la atención la demanda impuesta a Google por el Departamento de Justicia de Estados Unidos junto con catorce estados en octubre⁷ del 2020, por violar leyes antimonopolio de este país (Departamento de Justicia de Estados Unidos, 2020).

En síntesis, ya que se espera que los hábitos adquiridos por los consumidores, ahora más apegados a herramientas digitales, se mantengan una vez que la pandemia acabe (Griffin, 2020), se podría anticipar que el resultado de este contexto sanitario sea un mercado tecnológico con mayor poder de mercado concentrado en unas cuantas empresas. Por ello, de continuarse con la tendencia vista hoy, también se podrían observar mayores acciones de regulación ante estas.

Precios excesivos y regulación

Una de las principales características de esta pandemia ha sido el aumento de demanda por algunos productos que pasaron a ser considerados de “primera necesidad”. Como consecuencia de ello, nace otra de las principales características de este periodo: la escasez, la cual también se ve alimentada por la ruptura de las cadenas de suministros por el cierre de diversos sectores.

En ese marco, es natural esperar una subida en los precios, simplemente por ley de oferta y

⁶ Un primer ejemplo es la inversión del 16% de Amazon en Deliveroo —compañía británica de entrega de comida rápida que se encontraba con problemas financieros debido a la cuarentena impuesta—, la cual fue aprobada tras una investigación a profundidad por parte de la Autoridad de Competencia y Mercados (CMA) del Reino Unido (Autoridad de Competencia y Mercados del Reino Unido, 2020), donde parte de los criterios para aprobarla fueron las dificultades a las que se enfrentaba Deliveroo. Asimismo, en Estados Unidos, Amazon ha adquirido la start-up Zook, la cual cuenta con tecnología de carros auto conducidos, el cual es un mercado nuevo para Amazon; sin embargo, la empresa ya cuenta con un historial de incursión en nuevos campos, en los cuales luego logra posicionarse como primeros (Templeton, 2020)

⁷ La demanda fue iniciada por el Departamento de Justicia y once estados del país norteamericano en octubre del 2020; sin embargo, en diciembre se unieron tres más: Michigan, Wisconsin y California (Departamento de Justicia de Estados Unidos, 2020)

demanda; sin embargo, dado el contexto de la pandemia, donde también prolifera la presión de tiempo para las compras (por tanto, reducción del nivel de sustituibilidad), restricciones de movilización y asimetría de información (Banco Mundial, 2021b), nace la alerta de posible asignación de precios excesivos⁸.

De esta manera, instituciones reguladoras de diversos países iniciaron acciones para prevenir e identificar esta clase de comportamientos anticompetitivos. En bastantes casos, la alerta se ha dado en productos directamente⁹ relacionados con la COVID-19, como productos sanitarios, equipos de protección, desinfectantes e incluso productos farmacéuticos o exámenes de descartes de la COVID-19. Mientras que, en otros casos, las conductas sospechosas se han dado en productos como pollo (Sudáfrica), servicios funerarios y préstamos financieros (España) (OCDE, 2020b)

Finalmente, en algunos países las acciones no se quedaron en investigaciones ni sanciones, sino que se procedió a establecer controles de precios, especialmente en el caso de productos sanitarios o farmacéuticos relacionados a la COVID-19 y productos que forman parte de la canasta básica alimenticia. Este es el caso de Argentina, Chipre, El Salvador, Francia, Laos, Malasia, Paraguay, Filipinas, España y Sri Lanka.

A pesar de los objetivos de esta medida son resguardar el bienestar de la población, permitir la fijación de precios facilitaría la colusión y reduciría el bienestar de los consumidores incluso después de que se levanten las medidas. Esto se debe a que pueden surgir mercados negros y también carteles, los cuales al coordinar logran actuar como un monopolio, controlar la producción y obtener beneficios incluso de los precios fijados (Knittel & Stango, 2003) (Banco Mundial, 2021b).

Cooperación y desregulación

En la anterior subsección se observó el efecto de la pandemia en los precios y cómo esto, a su vez, generó un cambio de comportamiento en las agencias reguladoras, al imponer medidas más fuertes de control. En contraste, en esta subsección se presentan casos de relajación de medidas reguladoras, visto como un cambio de posición de las reguladoras ante las coordinaciones entre empresas privadas.

Si bien en muchos casos la coordinación no ha estado prohibida, el acto de salir a mencionar que

⁸ El Tribunal de Justicia de Europa define precios excesivos como un precio que no guarda relación con el valor económico del producto o servicio suministrado (Vásquez Duque, 2015).

⁹ En diversos países se han iniciado acciones con respecto a productos directamente relacionadas a la COVID-19, aunque llegando a distintas etapas. En el caso de Grecia, Rumanía, Italia, Francia, Polonia, Brasil, Tailandia e Indonesia se habían iniciado investigaciones para determinar la legitimidad de los precios impuestos en cada caso y también para determinar si se ha restringido la producción para generar mayor escasez. Finalmente, en Kenia, se presenta un caso donde se llegó a sancionar a un supermercado por aumentar excesivamente los precios de desinfectantes de manos (Cleary Gottlieb, Steen & Hamilton, 2020; OCDE, 2020b).

se permiten estas acciones y que no se intervendrá en su realización manda una señal fuerte al mercado de la relajación de supervisión a las empresas. Esta posición fue tomada por la Oficina Canadiense de la Competencia, la Red Europea de Competencia (REC), la Autoridad de Competencia y Mercados del Reino Unido (CMA), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) de México, entre otras. En resumen, estas afirmaron que no intervendrían contra las medidas necesarias y temporales puestas en marcha entre los actores privados que posean como fin evitar la escasez de suministro (OCDE, 2020c).

Asimismo, en Estados Unidos, el Departamento de Justicia y la Comisión Federal de Comercio lanzaron un mensaje similar, pero recordando que el fin de esta medida también es aumentar la eficacia de las adquisiciones y la reducción de los costos de transacción (OCDE, 2020c). De esta manera, un ejemplo de esta situación son las acciones realizadas por las principales empresas de suministros médicos al tomar esfuerzos de colaboración para fabricar, obtener y distribuir equipos médicos. Las grandes empresas farmacéuticas y tecnológicas también se han asociado con sus rivales para desarrollar nuevos productos de tratamiento y seguimiento del virus (FAS, 2020).

Desde otro enfoque, la Comisión Australiana de Competencia y Consumo (ACCC) y Autoridad de Competencia de Islandia (ICA) afirmaron que iban a conceder autorizaciones provisionales de manera rápida para que las empresas cooperen en determinados mercados. De esta manera, en ambos países durante la pandemia han emitido numerosas autorizaciones para diversos sectores económicos, como salud y suministro de combustible, en los cuales ambos coinciden (ICA, 2020); (OCDE, 2020c)

Desde otro enfoque, la ICA y la agencia reguladora de Ecuador fueron dos países que anunciaron un procedimiento acelerado de autorización de fusiones antimonopolio. Estos procesos cuentan con condiciones para ejecutarse, los cuales velan por evitar una alta concentración de mercado (Corrales Rosales, 2020; ICA, 2020).

Finalmente, en el extremo más laxo, Noruega aplicó una excepción temporal de tres meses a la prohibición de acuerdos y prácticas anticompetitivas de la Ley de Competencia noruega a todo el sector del transporte (OCDE, 2020c). La única obligación de los actores privados en este caso es informar a la autoridad de competencia de sus acciones. Esta medida se tomó con el fin de que las aerolíneas y otras empresas de transporte puedan coordinar para garantizar el mantenimiento de los servicios críticos (Norton Rose Fullbright, 2020).

A pesar de que las medidas de flexibilización de regulación buscan mejorar la economía y agilizar procesos, de no contar con la supervisión adecuada, estas cooperaciones podrían pasar a ser carteles si se extralimitan en las facultades que se les ha otorgado (Norton Rose Fullbright, 2020). Un ejemplo de ello es lo sucedido en Europa, donde la Comisión Europea multó a tres empresas con 260 millones de euros por haber participado en un cártel relativo a las compras en el mercado

comercial de etileno (Comisión Europea, 2020).

Experiencia nacional

En el Perú, la escasez de productos, los cambios en la demanda, entre otras cosas, provocaron diferentes consecuencias en la competencia. En la presente sección, se muestran diversos ejemplos de lo ocurrido en el país.

Aumento y control de precios

El aumento de la demanda por productos relacionados al cuidado de la salud, como mascarillas, termómetros, pruebas de detección y medicamentos, así como la escasez de ellos en el mercado provocó un aumento de los precios de manera acelerada.

De acuerdo con una investigación elaborada por Ojo Público, los medicamentos que se usaban para el tratamiento de la COVID-19, en sus diversas etapas, incrementaron de precio tanto en las versiones genéricas como de marca¹⁰ (Ojo Público, 2020).

Por otro lado, las clínicas privadas realizaban cobros excesivos por los servicios de internamiento por COVID-19, considerando especialmente que los hospitales públicos estaban colapsados y no se encontraban camas de hospitalización o de cuidados intensivos. Las tarifas eran tan altas, que el Estado tuvo que realizar un convenio aplicando tarifa plana¹¹ para que así puedan derivar a pacientes de hospitales públicos.

Debido al aumento de precios de productos y servicios tan esenciales como los mencionados anteriormente, el Congreso de la República planteó diferentes propuestas para establecer montos máximos para los precios de los medicamentos y de las tarifas de las clínicas. Sin embargo, estos no prosperaron (Congreso de la República, 2020). Es relevante mencionar, de acuerdo con el Banco Mundial, si los gobiernos imponen controles de precios, estos no deberían disuadir el suministro de bienes críticos que se sumarían a la escasez, como es el caso de los medicamentos mencionados previamente. Los controles de precios pueden disuadir el suministro de bienes en el momento exacto en que tienen una demanda excepcionalmente alta. Pueden desalentar los esfuerzos excepcionales para enviar mercancías a las áreas donde más se necesitan. Finalmente, pueden constituir posteriormente un precio de referencia por colusión (Banco Mundial, 2021b).

¹⁰ Por ejemplo, en el caso de la azitromicina, el precio se incrementó hasta en más de doce veces. Antes del estado de emergencia sus versiones genéricas costaban entre 3 y 10 soles, y ahora esas mismas presentaciones superaban los 50 soles. En el caso de la versión de marca (producida por Pfizer), el costo pasó de 76 soles a 165 soles.

¹¹ Los costos de la atención se plantearon como una tarifa plana de 55,000 soles para la atención de pacientes COVID-19. Esta tarifa es subvencionada por el SIS o EsSalud, en el caso de sus asegurados (Andina, 2020).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La pandemia y las medidas emitidas por los gobiernos para sobrellevarla han producido choques tanto de oferta como de demanda en el mercado. Esto ha causado desempleo, desabastecimientos, incrementos en los precios, entre otras cosas. Más aun, los efectos en la economía y en la competencia de los mercados seguirán viéndose después de terminada la pandemia, ya que muchos consumidores habrán cambiado permanentemente sus hábitos de consumo, así como muchas empresas habrán modificado su estructura de negocio.

La pandemia ha sacado a la luz estructuras de mercado que requieren regulación, así como estructuras de mercado que requieren mayor flexibilidad ante la pandemia. Es el deber de los gobiernos interpretar y analizar correctamente cada mercado para determinar qué tipo de medida se requiere.

Aun así, existen objetivos específicos que requieren acciones por parte de los gobiernos: en primer lugar, deben garantizar el suministro de bienes y servicios esenciales en un momento en que las cadenas de suministro se encuentran interrumpidas logísticamente. En segundo lugar, los gobiernos deben buscar proteger los puestos de trabajo. Situaciones de emergencia como la provocada por COVID-19 requieren medidas extraordinarias. Sin embargo, a mediano y largo plazo, el bienestar del consumidor requiere preservar mercados competitivos.

A la luz de la incertidumbre sobre el alcance total y la duración del impacto de la pandemia, los gobiernos no deben perder de vista las consecuencias a mediano plazo creadas por las intervenciones de emergencia. Las medidas temporales deben evitar encerrar comportamientos o estructuras de mercado que reducirían permanentemente la competencia. Permitir cárteles de fijación de precios o implementar controles de precios facilitará la colusión y reducirá el bienestar del consumidor incluso después de que se levanten las medidas.

En todo el mundo, las autoridades de competencia reconocen que la pandemia puede generar la necesidad de colaboración entre entidades para garantizar la continuidad de las cadenas de suministro y permitir que los consumidores reciban los productos esenciales durante la crisis como productos farmacéuticos y alimentos. Con ese fin, algunas de las autoridades de competencia han adoptado un enfoque más flexible para dicha cooperación. Sin embargo, incluso ese enfoque no debe ser interpretado por las entidades como un cheque en blanco y deben asegurarse de que cumplen con las reglas de competencia de su jurisdicción. (Aydin & Özer, 2020)

En este sentido, el Banco Mundial publicó diversas recomendaciones para las autoridades reguladoras en materia de competencia. En primer lugar, la aplicación de la ley contra los cárteles sigue siendo fundamental durante situaciones de emergencia. Las autoridades deben reforzar la detección de cualquier evidencia de fijación de precios coordinada, restricción de producción o

manipulación de licitaciones para bienes y servicios que se vean afectados por la interrupción de la cadena de suministro y / o enfrenten una mayor demanda. En segundo lugar, se debe tomar en cuenta que las excepciones son necesarias, pero deben ser abordadas caso por caso. Por ejemplo, para el intercambio de información entre competidores para ayudar a pronosticar mejor el exceso o falta de oferta, siempre y cuando se limite solo a lo necesario para corregir la falla del mercado (Banco Mundial, 2021b).

Además, las flexibilidades temporales deben concederse en la medida que aborden la situación de la emergencia. Por ejemplo, la coordinación sobre estrategias comerciales futuras o la distribución del mercado de bienes y servicios no esenciales debe disuadirse y enjuiciarse, si es necesario. Asimismo, cualquier acción legal contra el aumento excesivo de precios debe tomarse con sumo cuidado para no frenar la oferta o desalentar la innovación y la calidad, especialmente si son bienes esenciales. De la misma manera, de brindarse apoyo financiero a las empresas y sectores específicos por los daños causados directamente por sucesos excepcionales y las restricciones impuestas, estos deben ser de manera transparente y diseñarse de manera que se evite distorsionar la igualdad de condiciones al otorgar a algunos agentes del mercado una ventaja competitiva indebida a medio y largo plazo (Banco Mundial, 2021b).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andina. (2020). Obtenido de <https://andina.pe/agencia/noticia-coronavirus-minsa-explica-detalles-del-acuerdo-entre-gobierno-y-clinicas-privadas-803111.aspx>
- Antipova, T. (2020). Coronavirus Pandemic as Black Swan Event. *ICIS 2020: Integrated Science in Digital Age 2020*, 356-366.
- Autoridad de Competencia y Mercados del Reino Unido. (2020). *CMA clears Amazon's 16% investment in Deliveroo*. Recuperado el 21 de Enero de 2021, de <https://www.gov.uk/government/news/cma-clears-amazons-16-investment-in-deliveroo>
- Aydin, B., & Özer, N. (2020). *Turkey: Impacts Of COVID-19 On Competition: How Are Competition Authorities Responding To The Pandemic?*
- Baker, S., Farrokhnia, R., Meyer, S., Pagel, M., & Yannelis, C. (2020). *How Does Household Spending Respond to an Epidemic? Consumption during the 2020 COVID-19 Pandemic*.
- Baldwin, R., & Weder di Mauro, B. (2020). *Economics in the time of COVID-19: A new*.
- Banco Mundial. (2021a). *Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Looking back at 2020 and the outlook for 2021*.
- Banco Mundial. (2021b). *Safeguarding healthy competition during COVID-19: Competition policy options for emergency situations*.
- Bär-Bouyssière, B. (2020). *Antitrust and Competition: Impact of Coronavirus COVID-19*. Recuperado el 4 de Enero de 2021, de <https://www.dlapiper.com/en/ukraine/insights/publications/2020/03/antitrust-and-competition-impact-of-covid-19/>
- Brinca, P., Duarte, J., & Faria e Castro, M. (2020). *Decomposing demand and supply shocks during COVID-19*.
- Cellan-Jones, R. (2020). *Google hit by landmark competition lawsuit in US over search*. BBC.
- Cellan-Jones, R. (2020). *Google hit by landmark competition lawsuit in US over search*. BBC. Recuperado el 3 de Enero de 2020, de <https://www.bbc.com/news/business-54619148>
- Cleary Gottlieb, Steen & Hamilton. (2020). *Antitrust & COVID-19*. Recuperado el 24 de Enero de 2020, de <https://www.clearygottlieb.com/-/media/files/alert-memos-2020/antitrust-and-covid19.pdf>
- Comisión Europea. (2020). *Antitrust: Commission fines ethylene purchasers € 260 million in cartel settlement*. Recuperado el 24 de Enero de 2021, de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1348
- Congreso de la República. (2020). Obtenido de https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL05675-20200702.pdf
- Corrales Rosales. (2020). *Implementation of an expedited merger control procedure by the Superintendence of Market Power Control*. Recuperado el 18 de Enero de 2021, de <https://corralrosales.com/en/tag/antitrust/>
- del Rio-Chanona, R. M., Mealy, P., Pichler, A., Lafond, F., & Farmer, J. D. (2020). *Supply and demand shocks in the COVID-19 pandemic: an industry and occupation perspective*.
- Departamento de Justicia de Estados Unidos. (2019). *Disaster Recovery*.
- Departamento de Justicia de Estados Unidos. (2020). *Justice Department Sues Monopolist Google For Violating Antitrust Laws*. Recuperado el 21 de Enero de 2021, de <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-sues-monopolist-google-violating-antitrust-laws>
- Departamento de Justicia de Estados Unidos. (2020). *Three Additional States Ask Court To Join Justice Department Antitrust Suit Against Google*. Recuperado el 23 de Enero de 2020, de <https://www.justice.gov/opa/pr/three-additional-states-ask-court-join-justice-department-antitrust-suit-against-google>
- FAS. (2020). *Antitrust Enforcement During the COVID-19 Pandemic: Frequently Asked Questions*. Recuperado el 16 de Enero de 2021, de <https://fas.org/sgp/crs/misc/LSB10472.pdf>
- Fernandez, R., Adriaans, I., Klinge, T. J., & Hendrikse, R. (2020). *The financialisation of Big*

- Tech: Engineering digital monopolies*. Amsterdam.
- FMI. (2021). *World Economic Outlook Update*.
- Griffin, R. (2020). *Is the COVID-19 pandemic a victory for big tech?* SciencePo.
- ICA. (2020). *COVID-19: Application of competition rules and competition enforcement in crisis*. Recuperado el 4 de Enero de 2021, de <https://en.samkeppni.is/published-content/news/covid-19>
- Keogh-Brown, M., Wren-Lewis, S., Edmunds, J., Beutels, P., & Smith, R. (2010). *The possible macroeconomic impact on the UK of an influenza pandemic*.
- Knittel, C., & Stango, V. (2003). *Price Ceilings as Focal Points for Tacit Collusion: Evidence from Credit Cards*. Recuperado el 15 de Enero de 2021, de <https://www.jstor.org/stable/3132148?seq=1>
- McKibbin, W., & Sinorenko, A. (2006). *Global Macroeconomic Consequences of Pandemic Influenza*.
- Melugin, J., Young, R., & Hedger, P. (2020). *Repeal #NeverNeeded Antitrust Laws that Hinder COVID-19 Response*.
- Norton Rose Fullbright. (2020). *Implications from an antitrust and competition law perspective*. Recuperado el 4 de Enero de 2021, de <https://www.nortonrosefulbright.com/en-in/knowledge/publications/bb6f3c5e/covid-19-implications-from-an-antitrust-and-competition-law-perspective>
- OCDE. (2020a). *COVID-19: Competition and emergency procurement*. Recuperado el 3 de Enero de 2021, de <https://www.oecd.org/daf/competition/COVID-19-competition-and-emergency-procurement.pdf>
- OCDE. (2020b). *Exploitative pricing in the time of COVID-19*. Recuperado el 23 de Enero de 2021, de <https://www.oecd.org/competition/Exploitative-pricing-in-the-time-of-COVID-19.pdf>
- OCDE. (2020c). *Co-operation between competitors in the time of COVID-19*.
- OCDE. (2020d). *Competition policy in times of crisis: Supplement to Competition Policy in Eastern Europe and Central Asia*.
- OECD. (2020). *COVID-19: Competition and emergency procurement*. Recuperado el 3 de Enero de 2021, de <https://www.oecd.org/daf/competition/COVID-19-competition-and-emergency-procurement.pdf>
- OECD. (2020). *Exploitative pricing in the time of COVID-19*. Recuperado el 23 de Enero de 2021, de <https://www.oecd.org/competition/Exploitative-pricing-in-the-time-of-COVID-19.pdf>
- Ojo Público. (2020). Obtenido de <https://ojo-publico.com/1818/precios-de-medicinas-para-covid-19-se-incrementan-hasta-en-doce-veces>
- Taschdjian, M., & Alleman, J. (2018). *Antitrust for Internet Giants*. Seoul: International Telecommunications Society (ITS).
- Templeton, B. (2020). *Amazon Buys Self-Driving Company Zoox For \$1.2B And May Rule The World*.
- Thacher, S. (2020). *COVID-19 Response Planning: Minding the Antitrust Gap*. Recuperado el 3 de Enero de 2021, de https://www.stblaw.com/docs/default-source/memos/firmmemo_03_24_20.pdf
- Vásquez Duque, O. (2015). *Excessive Pricing: A View from Chile*. The University of Oxford Centre for Competition Law and Policy. Recuperado el 25 de Enero de 2021, de <https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/cclpl41.pdf>
- Wells, J., Danskin, G., & Ellsworth, G. (2018). *Amazon.com*.