

ARTÍCULO ORIGINAL

<https://doi.org/10.30545/juridica.2024.ene-jun.6>

Implicaciones anticompetitivas en la legislación paraguaya de hidrocarburos: análisis crítico y multidimensional

Anti-competitive implications of Paraguay's hydrocarbons legislation: a critical and multidimensional analysis

Carlos Enrique Bazzano López¹ 

¹ Universidad Americana. Asunción, Paraguay.

RESUMEN

Este estudio examina las implicaciones anticompetitivas del Artículo 5° de la Ley N° 779/1995 de Hidrocarburos de Paraguay. Mediante un análisis multidisciplinario que abarca perspectivas jurídicas, económicas y de política pública, se evalúa cómo la disposición sobre expropiación puede restringir la competencia sin justificación suficiente. El estudio revela que la norma no cumple con los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, pudiendo generar distorsiones significativas en el mercado. Se proponen recomendaciones para reformar la legislación, promoviendo un entorno más competitivo en el sector de hidrocarburos paraguayo.

Palabras clave: Regulación económica, derecho de la competencia, expropiación, sector de hidrocarburos.

¹ **Correspondencia:** cebazzano@gmail.com

Conflicto de Interés: Ninguno.

Financiamiento: Ninguna.

Recibido: 14/08/2024; aprobado: 10/09/2024.

 Este artículo se publica en acceso abierto bajo Licencia Creative Commons.

ABSTRACT

This study examines the anti-competitive implications of Article 5 of Paraguay's Hydrocarbons Law No. 779/1995. Through a multidisciplinary analysis encompassing legal, economic and public policy perspectives, it assesses how the expropriation provision may restrict competition without sufficient justification. The study reveals that the regulation does not comply with the principles of necessity, proportionality and non-discrimination, and may generate significant market distortions. Recommendations are proposed to reform the legislation, promoting a more competitive environment in the Paraguayan hydrocarbons sector.

Keywords: Economic regulation, competition law, expropriation, hydrocarbon sector.

INTRODUCCIÓN

La Ley N° 779/1995, que modifica la Ley N° 675/60 de Hidrocarburos de la República del Paraguay, constituye el marco regulatorio fundamental para las actividades de prospección, exploración y explotación de petróleo y otros hidrocarburos en el territorio nacional. La ley abarca tres fases cruciales de la industria: prospección, que implica la búsqueda inicial de yacimientos potenciales; la exploración, es decir, investigación detallada de áreas prometedoras; y explotación, que se refiere a la extracción comercial de los recursos descubiertos. Cada una de ellas presenta desafíos técnicos, económicos y ambientales que justifican un tratamiento regulatorio diferenciado y cuidadosamente calibrado.

Si bien el objetivo primordial de la ley es la regulación de una industria estratégica para el desarrollo económico del país, ella contiene disposiciones potencialmente restrictivas de la competencia. Esta tensión entre la necesidad de regular un sector clave y el imperativo de mantener un mercado competitivo refleja un dilema común en la formulación de políticas

energéticas a nivel global. Por un lado, el Estado busca garantizar la seguridad energética y maximizar los beneficios de sus recursos naturales; por otro, debe crear un entorno propicio para la inversión y la innovación.

Este estudio se enfoca en un análisis crítico del art. 5 de dicha ley, norma que suscita cierta preocupación a raíz de su carácter potencialmente limitativo para el ingreso de nuevos actores al mercado o para el otorgamiento de ventajas injustificadas a ciertos participantes, examinando sus implicaciones para la competencia desde una perspectiva multidisciplinaria.

El objetivo es evaluar la justificación de esta disposición a la luz de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, y proponer soluciones basadas en principios de derecho y economía. El principio de necesidad exige que la regulación responda a un problema real y significativo en el mercado. La proporcionalidad implica que las medidas adoptadas no deben ir más allá de lo

estrictamente necesario para alcanzar los objetivos legítimos de la política pública. La no discriminación requiere que las normas se apliquen de manera equitativa a todos los actores del mercado, sin favorecer injustamente a ciertos grupos o empresas.

Finalmente, basándose en este análisis exhaustivo, el estudio propondrá soluciones concretas para abordar las deficiencias identificadas en la ley, con un enfoque particular en el art. 5, las cuales buscarán equilibrar los objetivos de desarrollo económico, seguridad energética, protección ambiental y promoción de la competencia.

METODOLOGÍA

Para abordar adecuadamente el análisis de la Ley N° 779/1995, es fundamental situarla en el contexto más amplio de la teoría de la regulación económica y el derecho de la competencia. Este enfoque multidisciplinario nos permite examinarla no solo desde una perspectiva jurídica, sino también desde el punto de vista económico y de política pública, proporcionando una comprensión más profunda de sus implicaciones y efectos potenciales.

La teoría de la regulación económica, desarrollada inicialmente por Stigler (1971) y posteriormente refinada por Peltzman (1976) y Becker (1983), proporciona un marco para entender cómo las regulaciones pueden ser “capturadas” por intereses particulares, alejándose de su objetivo original de servir al interés público. Stigler argumentó que las industrias o grupos de interés a menudo buscan regulaciones que les beneficien, creando barreras de entrada o asegurando ventajas competitivas. Esta teoría sugiere que, al analizar la Ley N° 779/1995, debemos estar atentos a disposiciones que puedan favorecer a actores

establecidos en el mercado de hidrocarburos paraguayo en detrimento de nuevos entrantes o del interés público en general.

Peltzman sugiere que los reguladores buscan equilibrar los intereses de diferentes grupos para maximizar su apoyo político. En el contexto analizado, esto se presenta en el intento de balancear los intereses de las empresas, los consumidores, y la política energética del gobierno. Becker, introdujo la idea de que la competencia entre grupos de interés puede llevar a resultados más eficientes.

Asimismo, el derecho de la competencia, fundamentado en los principios de eficiencia económica y bienestar del consumidor (Hovenkamp, 2005), ofrece una perspectiva crítica sobre las regulaciones que pueden distorsionar el funcionamiento eficiente del mercado, argumentando que las leyes antimonopolio deben promover la eficiencia económica y el bienestar del consumidor a través de mercados competitivos. Desde esta perspectiva, cualquier disposición jurídica que limite injustificadamente la competencia podría verse cuestionada.

Es importante considerar que el sector de hidrocarburos posee características particulares que pueden justificar cierto grado de regulación especial. Por ejemplo, la existencia de altos costos hundidos, la necesidad de grandes inversiones en infraestructura, y las consideraciones de seguridad energética nacional pueden requerir intervenciones regulatorias que, *prima facie*, podrían parecer anticompetitivas.

El análisis de la Ley N° 779/1995 desde la teoría de la regulación económica y el derecho de la competencia nos permite ir más allá de una interpretación puramente legal, explorando las

dinámicas económicas y políticas subyacentes que moldean la regulación del sector de hidrocarburos en Paraguay. Este enfoque multidisciplinario es esencial para evaluar críticamente la eficacia y equidad de la ley y proponer reformas que promuevan un sector de hidrocarburos más eficiente, competitivo y alineado con los intereses de largo plazo de Paraguay.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Presentación de la disposición legal

El art. 5 de la Ley N° 779/1995 establece: *“Decláranse de utilidad pública y sujetas a expropiación las obras y los terrenos necesarios para la prospección, exploración y explotación de hidrocarburos, así como para el funcionamiento de oleoductos, gasoductos, poliductos, plantas de almacenaje, destilación, refinación de petróleo y demás instalaciones inherentes a la industria petrolera”.*

Esta disposición otorga un poder expropiatorio amplio y generalizado, sin establecer criterios específicos o limitaciones precisas. El análisis revela varias áreas de preocupación.

Exposición preliminar de la forma de abordar el estudio

Este estudio emplea un enfoque analítico cualitativo, basado en la revisión de literatura jurídica y económica relevante, así como en el análisis documental de la legislación paraguaya. Se utiliza un marco de análisis multidisciplinario que integra perspectivas del derecho constitucional, el análisis económico del derecho, la teoría de juegos y la política de competencia. Esta aproximación metodológica permite una comprensión holística y profunda de la Ley N° 779/1995 y sus implicaciones para el sector de hidrocarburos en Paraguay.

La revisión de literatura jurídica y económica relevante abarca un amplio espectro de fuentes académicas y profesionales. En el ámbito jurídico, se examinan trabajos sobre derecho energético, derecho de la competencia y derecho constitucional, tanto de autores paraguayos como internacionales. Esta revisión incluye artículos académicos, libros especializados, comentarios jurídicos y jurisprudencia relevante. En el campo económico, se analizan estudios sobre regulación de mercados energéticos, teoría de la organización industrial, y análisis económico de políticas públicas en el sector de hidrocarburos.

Este marco de análisis multidisciplinario se desglosa de la siguiente manera:

- a) Derecho Constitucional: Se examina la Ley N° 779/1995 a la luz de los principios constitucionales, particularmente los relacionados con la libertad económica, la propiedad privada, la protección del medio ambiente y el rol del Estado en la economía.
- b) Análisis Económico del Derecho: Esta perspectiva aplica conceptos y métodos económicos para evaluar el impacto de la ley en el comportamiento de los actores del mercado. Este enfoque permite prever cómo los diferentes actores del sector de hidrocarburos podrían responder a la regulación y qué consecuencias económicas podrían derivarse de ella.
- c) Teoría de Juegos: Se utiliza para modelar las interacciones estratégicas entre los diferentes actores del sector de hidrocarburos (empresas, reguladores, consumidores). Este enfoque es particularmente útil para analizar cómo la Ley N° 779/1995 afecta la toma de

decisiones de las empresas en términos de inversión, competencia y cooperación.

- d) Política de Competencia: Este aspecto del análisis se centra en evaluar cómo la Ley N° 779/1995 afecta la estructura competitiva del mercado de hidrocarburos en Paraguay. Se examinan conceptos como barreras de entrada, poder de mercado, y eficiencia dinámica. Este análisis busca identificar disposiciones susceptibles de limitar injustificadamente la competencia y proponer alternativas que promuevan un mercado más competitivo sin comprometer otros objetivos legítimos.

La integración de estas perspectivas permite un análisis rico y matizado de la Ley N° 779/1995. Por ejemplo, una disposición que parece restrictiva desde el punto de vista del derecho de la competencia podría justificarse por consideraciones constitucionales o de política energética. Asimismo, el análisis económico del derecho y la teoría de juegos pueden revelar consecuencias no intencionales de la regulación que no serían evidentes desde una perspectiva puramente legal.

Análisis

1. Análisis Jurídico-Constitucional

Desde una perspectiva constitucional, esta disposición plantea interrogantes sobre su compatibilidad con el derecho fundamental a la propiedad privada, consagrado en el art. 109 de la Constitución paraguaya. Según la doctrina del "núcleo esencial" de los derechos fundamentales (Häberle, 1997), cuando se permite la limitación de un derecho, no debe afectarse su contenido esencial. La amplitud de la disposición examinada podría considerarse

una intrusión desproporcionada en este núcleo esencial.

Para profundizar en este análisis, es necesario tener en cuenta que la Constitución paraguaya vigente, como muchas como muchas constituciones modernas, reconoce el derecho a la propiedad privada pero también establece que este derecho no es absoluto. El art. 109 específicamente menciona que "*Se garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y límites serán establecidos por la ley, atendiendo a su función económica y social, a fin de hacerla accesible para todos*". Esta formulación sugiere un equilibrio entre la protección de la propiedad privada y la posibilidad de que el Estado regule su uso en beneficio del interés público.

En el caso de la propiedad privada, este núcleo esencial podría incluir el derecho a usar, disfrutar y disponer de los bienes de uno mismo dentro de los límites razonables establecidos por la ley. Así, se estaría afectando al principio de proporcionalidad que exige que cualquier limitación a un derecho fundamental sea adecuada, necesaria y proporcional en sentido estricto para alcanzar un objetivo legítimo. En el contexto de la Ley N° 779/1995, es necesario evaluar si las restricciones impuestas por el art. 5 cumplen con estos criterios de proporcionalidad.

La Constitución Nacional hace referencia explícita a la "función económica y social" de la propiedad. Este concepto sugiere que la propiedad no solo confiere derechos sino también responsabilidades. En el caso de los recursos naturales como los hidrocarburos, esta función social podría justificar un mayor grado de intervención estatal.

Los hidrocarburos, como recursos naturales no renovables de importancia estratégica, reciben

un tratamiento especial en los ordenamientos jurídicos. Muchos países los consideran propiedad de la Nación, lo que podría justificar un régimen regulatorio más estricto que el aplicable a otras formas de propiedad privada. Un aspecto crucial a considerar es que una interpretación demasiado amplia de las facultades regulatorias del Estado podría desincentivar la inversión privada, especialmente la extranjera.

El análisis jurídico-constitucional de la disposición en cuestión requiere un equilibrio delicado entre la protección del derecho fundamental a la propiedad privada y el reconocimiento de las facultades regulatorias del Estado en un sector estratégico como el de hidrocarburos. La clave radica en determinar si la amplitud de la disposición examinada efectivamente constituye una intrusión desproporcionada en el núcleo esencial del derecho a la propiedad, o si puede justificarse por la naturaleza especial de los recursos hidrocarbúricos y la función social de la propiedad reconocida en la Constitución paraguaya.

2. Análisis Económico del Derecho

Desde la perspectiva del análisis económico del derecho (Posner, 2014), esta disposición puede generar ineficiencias significativas. La amenaza de expropiación generalizada puede llevar a una subinversión en áreas potencialmente afectadas, un fenómeno conocido como "desmoralización" (Michelman, 1967), término que utiliza para referirse a la pérdida de incentivos para invertir cuando existe una alta probabilidad de expropiación sin compensación adecuada. En el sector de hidrocarburos, esto podría manifestarse en una reducción de la exploración y desarrollo de nuevos yacimientos,

frenando el crecimiento potencial del sector. Además, la facilidad de expropiación puede incentivar comportamientos de búsqueda de rentas (Krueger, 1974), donde los recursos se desvían hacia actividades improductivas en lugar de inversiones productivas. Este enfoque sostiene que un derecho de propiedad bien definido y protegido es fundamental para la eficiencia económica (Coase, 1960).

En el contexto de la Ley N° 779/1995, la amenaza de expropiación debilita tal derecho, lo que puede llevar a una asignación subóptima de recursos. Esto es particularmente relevante en el sector de hidrocarburos, donde las inversiones suelen ser a largo plazo y de alto riesgo. Coase sugiere que, en ausencia de costos de transacción, la asignación inicial de derechos no afectaría la eficiencia final. Sin embargo, en el mundo real, y especialmente en el sector de hidrocarburos, los costos de transacción son significativos. La incertidumbre creada por la amenaza de expropiación aumenta estos costos, dificultando negociaciones eficientes entre el Estado y los inversores privados.

El concepto de búsqueda de rentas, desarrollado por Krueger (1974), es particularmente relevante en este contexto. Si la expropiación se percibe como una herramienta fácilmente disponible, las empresas podrían invertir recursos significativos en actividades de lobby para influir en las decisiones gubernamentales, en lugar de en actividades productivas como la exploración y la innovación tecnológica.

Asimismo, la amenaza de expropiación puede actuar como una barrera de entrada para nuevos competidores en el mercado, especialmente para empresas más pequeñas o con menos influencia política. Esto podría llevar

a una estructura de mercado menos competitiva y eficiente. Además, la percepción de un alto riesgo de expropiación puede aumentar el “riesgo país” en los mercados internacionales. Esto, a su vez, aumentaría el costo de capital para todas las inversiones en el país, no solo en el sector de hidrocarburos, generando un efecto negativo en toda la economía.

Utilizando conceptos de la teoría de juegos, podemos modelar cómo las empresas podrían ajustar sus estrategias de inversión en respuesta a la amenaza de expropiación. Por ejemplo, podrían optar por inversiones a corto plazo con retornos más rápidos, en lugar de proyectos a largo plazo que podrían ser más beneficiosos para el desarrollo del sector. Mientras que la expropiación podría parecer eficiente desde una perspectiva estática (por ejemplo, para corregir una percibida distribución injusta de recursos), desde una perspectiva dinámica puede llevar a una reducción de la innovación y el desarrollo tecnológico en el sector.

La innovación en el sector de hidrocarburos es crucial para mejorar la eficiencia y reducir los impactos ambientales. La incertidumbre creada por la amenaza de expropiación puede desincentivar la inversión en investigación y desarrollo, frenando el progreso tecnológico en el sector. El sector de hidrocarburos a menudo implica importantes efectos de red y externalidades. La subinversión en infraestructura debido a la amenaza de expropiación podría tener efectos negativos en cascada en otros sectores de la economía que dependen de un suministro energético confiable y eficiente.

No está demás subrayar la importancia de considerar cuidadosamente los efectos

económicos de largo plazo al diseñar políticas regulatorias, especialmente en sectores estratégicos como el de hidrocarburos. Una revisión de la ley, orientada a proporcionar mayor seguridad jurídica y previsibilidad para los inversores, podría ser beneficiosa para el desarrollo económico del Paraguay a largo plazo, sin necesariamente comprometer la capacidad del Estado para regular efectivamente el sector.

En conclusión, el análisis económico del derecho sugiere que la disposición en la Ley N° 779/1995 que facilita la expropiación podría tener consecuencias económicas negativas significativas. Aunque la intención puede ser proteger los intereses nacionales, los efectos indirectos en términos de subinversión, ineficiencia en la asignación de recursos, y distorsiones en los incentivos económicos podrían superar cualquier beneficio percibido.

3. Teoría de Juegos y Estrategia Competitiva

Aplicando conceptos de la teoría de juegos (von Neumann & Morgenstern, 1944) y estrategia competitiva (Porter, 1980), la disposición puede alterar significativamente el equilibrio competitivo del mercado. Las empresas establecidas pueden utilizar estratégicamente la amenaza de expropiación como una barrera de entrada, creando un “juego” donde la cooperación con el incumbente se vuelve la estrategia dominante para los nuevos entrantes, en detrimento de la competencia efectiva.

La situación puede modelarse como un juego secuencial donde las empresas establecidas (incumbentes) mueven primero, seguidas por potenciales nuevos entrantes. Los incumbentes pueden usar la amenaza de expropiación como una estrategia de disuasión, influyendo en las decisiones de entrada de nuevas empresas. En

este contexto, el equilibrio de Nash podría resultar en una situación donde los nuevos entrantes optan por no ingresar al mercado o por cooperar con los incumbentes, en lugar de competir agresivamente. Esto llevaría a un equilibrio subóptimo desde el punto de vista de la eficiencia del mercado y el bienestar del consumidor.

Para los nuevos entrantes, la cooperación con los incumbentes podría emerger como una estrategia dominante, ya que reduce el riesgo de ser objetivo de expropiación. Esto crea un escenario donde la competencia se ve significativamente reducida. Esto podría llevar a un equilibrio de colusión implícita, donde las empresas evitan la competencia agresiva para mantener un *statu quo* beneficioso para todas. Las empresas establecidas probablemente poseen mejor información sobre el riesgo real de expropiación y las dinámicas del mercado local. Esta asimetría de información puede ser explotada estratégicamente, creando una barrera adicional para nuevos entrantes.

La amenaza de expropiación actúa como una barrera de entrada no tradicional. A diferencia de barreras como economías de escala o costos hundidos, ella es manipulable por los actores establecidos en el mercado, obligando a los nuevos entrantes a cooperar, posiblemente a través de joint ventures o acuerdos de operación conjunta. Esto reduce la intensidad de la competencia en el mercado. Asimismo, podría darse que las empresas establecidas adopten estrategias de acomodación selectiva, permitiendo la entrada de algunos competidores para mantener una apariencia de mercado competitivo y evitar la intervención regulatoria.

El concepto de coopección (cooperación + competencia) puede ser relevante en este

contexto. Las empresas pueden cooperar en ciertas áreas (por ejemplo, en el manejo de riesgos regulatorios) mientras compiten en otras, creando una dinámica de mercado compleja. El escenario puede modelarse como un juego con múltiples principales (gobierno, diferentes agencias reguladoras) y múltiples agentes (empresas), donde la coordinación entre los principales es imperfecta, creando oportunidades estratégicas para las empresas.

Este análisis sugiere que los formuladores de políticas deben considerar cuidadosamente cómo las disposiciones legales pueden ser utilizadas estratégicamente por los actores del mercado. Una regulación destinada a proteger los intereses nacionales puede, inadvertidamente, crear condiciones que favorecen la colusión y reducen la competencia efectiva.

Así, la aplicación de esta teoría y el análisis estratégico revela cómo la disposición sobre expropiación en la Ley N° 779/1995 puede tener efectos profundos y a menudo no intencionales en la estructura competitiva del mercado de hidrocarburos en Paraguay. La amenaza de expropiación no solo actúa como una barrera de entrada directa, sino que también altera los incentivos y estrategias de los actores del mercado de maneras complejas.

Implicaciones para la Competencia

Tal como se ha visto de la exposición anterior, la disposición legal analizada afecta a la competencia en igualdad de condiciones desde varios puntos de vista; sin embargo, pueden destacarse los siguientes aspectos claves:

1. Distorsión del Mercado

La incertidumbre creada por la amenaza de expropiación puede distorsionar

significativamente el mercado en áreas de potencial interés. Según la teoría de Alchian y Demsetz (1973), la inseguridad en los derechos de propiedad puede llevar a una asignación ineficiente de recursos y a una reducción de las inversiones a largo plazo, pues argumentan que los derechos de propiedad bien definidos y ejecutables son fundamentales para la eficiencia económica. En el contexto de las áreas con potencial para la explotación de hidrocarburos, la amenaza de expropiación debilita estos derechos, creando una serie de efectos en cadena:

- a) Subinversión: Los propietarios pueden ser reacios a realizar mejoras significativas en sus propiedades si existe un riesgo elevado de expropiación.
- b) Uso ineficiente: Puede haber una tendencia a explotar los recursos de manera rápida y posiblemente insostenible, en lugar de gestionar la tierra para el largo plazo.
- c) Fragmentación de la propiedad: Los propietarios pueden dividir sus tierras para reducir el riesgo de expropiación total, lo que puede llevar a una parcelación ineficiente.

Por otra parte, este riesgo puede tener un efecto dual en los precios de las propiedades: en primer lugar, puede dar lugar a una depresión de precios ya que, por lo general, la incertidumbre puede llevar a una disminución en los valores de las propiedades debido al mayor riesgo percibido; y, luego, puede ocasionar un aumento especulativo en los precios si los inversores anticipan compensaciones gubernamentales generosas en caso de expropiación. Otro efecto distorsivo para el mercado radica en que la incertidumbre dificulta la planificación a largo plazo, tanto para los propietarios como para las autoridades locales que podrían verse disuadidos o mostrar

reticencia a invertir en infraestructura a largo plazo en áreas bajo amenaza de expropiación.

La inseguridad en los derechos de propiedad podría, igualmente, afectar el mercado de crédito debido a que los bancos podrían mostrarse reacios a otorgar préstamos hipotecarios en áreas con alto riesgo de expropiación y, en caso de otorgarse los mismos, las tasas de interés podrían resultar mucho más altas a los efectos de compensar el riesgo adicional.

Ha de tenerse en cuenta que la amenaza de una expropiación puede tener efectos profundos en la cohesión social y el sentido de comunidad dado que la posibilidad de un desplazamiento es susceptible de conducir a la desintegración de comunidades establecidas y al surgimiento de tensiones entre distintos grupos de interés.

Así pues, esta incertidumbre puede impactar la diversificación económica de las regiones afectadas pues podría generarse una dependencia excesiva de los productos provenientes de la industria de hidrocarburos, en detrimento de otros sectores económicos, cuyos inversores podrían optar por evitar las áreas afectadas, limitando el desarrollo económico diversificado. Asimismo, esta amenaza podría exacerbar las desigualdades sociales puesto que quienes cuentan con mejores conexiones políticas estarían mejor posicionados para beneficiarse ante un proceso de expropiación o defenderse de uno, mientras que las comunidades más vulnerables pueden ser las más afectadas.

2. Barreras de Entrada

La facilidad de expropiación puede ser utilizada estratégicamente por empresas establecidas para crear barreras de entrada. Esto se alinea

con la teoría de los mercados impugnables (Baumol et al., 1982), según la cual ellas son determinantes clave de la estructura del mercado.

Baumol, Panzar y Willig explican que la amenaza de entrada puede disciplinar a los incumbentes incluso en mercados concentrados. Sin embargo, en el contexto de la facilidad de expropiación, esta teoría se invierte pues las empresas establecidas pueden manipular el riesgo para disuadir a nuevos competidores y aumentar los costos hundidos percibidos, reduciendo la impugnabilidad del mercado.

De igual manera, puede decirse que las empresas establecidas pueden emplear varias estrategias para explotar esta amenaza pudiendo ejercer lo que se ha dado en llamar "lobby selectivo" que permitiría presionar por expropiaciones que afecten a potenciales competidores. Asimismo, estas empresas estarían en condiciones de negociar con el gobierno acuerdos que les otorguen ventajas en caso de expropiaciones. Finalmente, puede utilizarse la desinformación exagerando el riesgo de expropiación para disuadir a nuevos competidores de ingresar al mercado.

Además, la manipulación estratégica de la amenaza de expropiación puede conducir a la generación de oligopolios, con un pequeño número de empresas dominando el mercado o incluso monopolios de facto; o bien podría darse que las empresas dividan el mercado en áreas de influencia a fin de minimizar la competencia.

La manipulación estratégica de la amenaza de expropiación puede afectar los flujos de inversión extranjera directa pues las empresas establecidas pueden usar su influencia para disuadir la IED de competidores potenciales o pueden buscar acuerdos especiales de

protección contra la expropiación, creando un campo de juego desigual.

Las autoridades de la competencia enfrentan desafíos particulares en tal contexto dado que las estrategias anticompetitivas basadas en la amenaza de expropiación pueden ser sutiles y difíciles de probar, además de las tensiones que podrían existir entre las políticas de competencia y las de expropiación, todo lo cual podría dar lugar a la necesidad de contar con nuevas herramientas y métodos para abordar tales comportamientos.

Esta situación puede dar lugar a complicaciones en la resiliencia del mercado ya que un mercado dominado por pocas empresas puede resultar más vulnerable a choques externos. La falta de competencia puede ocasionar que el mercado sea menos adaptable a cambios en las condiciones económicas.

En conclusión, la facilidad de expropiación puede socavar significativamente la impugnabilidad del mercado, llevando a una estructura de mercado menos competitiva y eficiente.

3. Ineficiencia Económica

Las expropiaciones forzosas pueden conducir a una asignación ineficiente de recursos. El teorema de Coase (1960) sugiere que, en ausencia de costos de transacción, la negociación privada llevaría a resultados más eficientes. La intervención estatal a través de expropiaciones generalizadas puede impedirlos.

Coase argumentó que, en un mundo sin costos de transacción, la asignación inicial de derechos de propiedad no afectaría la eficiencia final del resultado. Sin embargo, en el contexto de expropiaciones los costos de transacción son significativos, especialmente en negociaciones

con el Estado. El teorema se centra en la eficiencia, pero las expropiaciones a menudo se justifican por razones de equidad o interés público.

La expropiación puede interferir con la asignación eficiente de recursos de varias maneras, por ejemplo, distorsionando los precios de mercado, llevando a decisiones subóptimas de inversión y uso de recursos; asimismo, el Estado se ve impedido de valorar adecuadamente las externalidades positivas generadas por ciertos usos de la propiedad. Por otra parte, la expropiación, desde el punto de vista del Estado, introduce también problemas significativos pues los funcionarios públicos pueden verse ante incentivos que no se alinean con la eficiencia económica y la amplia discrecionalidad de las mismas puede fomentar casos de corrupción.

La equidad y la justicia social también pueden padecer los efectos nocivos de la facilidad de las expropiaciones puesto que éstos afectan de manera más severa a grupos vulnerables o minoritarios, con lo cual se socava la confianza en las instituciones y el estado de derecho.

Finalmente, todo ello tiende a complicar la formulación de políticas económicas con lo cual se generan problemas de credibilidad para con los compromisos gubernamentales a largo plazo y llevar a dificultades en la planificación y ejecución de las referidas políticas económicas.

4. Potencial de Abuso

La amplitud de la disposición crea un riesgo significativo de abuso y corrupción. La teoría de la elección pública (Buchanan & Tullock, 1962) sugiere que los actores políticos y burocráticos pueden utilizar su poder para favorecer intereses particulares en detrimento del interés

público; argumentan, además, que los políticos y burócratas, al igual que otros agentes económicos, actúan principalmente en su propio interés. En el contexto de expropiaciones los funcionarios pueden tener incentivos para usar su poder en beneficio propio o de grupos de interés, y éstos pueden invertir recursos en influenciar las decisiones de expropiación.

De ello se desprende que una disposición legal amplia puede exacerbar los problemas derivados de la amplia libertad de acción otorgada a los funcionarios involucrados, con lo cual el riesgo de una decisión arbitraria se encuentra plenamente patente, además de dificultar una clara rendición de cuentas y el efectivo control judicial.

Sin embargo, donde el potencial de abuso puede observarse con mayor es en el riesgo de expropiaciones selectivas puesto que las mismas podrían utilizarse para beneficiar a aliados o como medio de presión para obtener sobornos. De ahí que la amplitud de la disposición puede generar corrupción sistemática, dado que grupos de interés podrían influenciar las decisiones de los órganos pertinentes.

Las políticas de competencia pueden verse afectadas por las expropiaciones abusivas puesto que pueden dar lugar a la creación de barreras artificiales para proteger a empresas ya establecidas de hacer frente a competencia de otras y las que cuenten con conexiones políticas podrían beneficiarse injustamente.

Asimismo, esta situación es susceptible de afectar las políticas ambientales un riesgo siempre presente es la expropiación de ecosistemas valiosos para desarrollo insostenible.

Recomendaciones de solución

Tras la exposición de los problemas que genera la citada disposición y las afectaciones específicas a la competencia que derivan de la misma, consideramos estar en condiciones de exponer ciertas recomendaciones que permitirían superar los inconvenientes generados por la misma.

Así, se pueden formular las siguientes recomendaciones:

a) Establecer criterios específicos: Se recomienda modificar la ley para incluir criterios claros y específicos para la declaración de utilidad pública y expropiación. Estos criterios deberían seguir el modelo de "proporcionalidad estructurada" propuesto por Alexy (2002), equilibrando los intereses nacionales con los derechos de propiedad.

b) Proceso de revisión independiente: Implementar un proceso de revisión independiente para cada caso de expropiación propuesta, siguiendo el modelo de "análisis de impacto regulatorio" recomendado por la OCDE (2008). Este proceso debería incluir una evaluación exhaustiva del impacto competitivo, en línea con las mejores prácticas internacionales.

c) Fomentar acuerdos voluntarios: Priorizar e incentivar los acuerdos voluntarios entre empresas y propietarios de terrenos, en línea con el principio de subsidiariedad (Føllesdal, 1998). Esto podría incluir la creación de mecanismos de negociación estructurados y la provisión de información y asistencia técnica a los propietarios.

d) Límites temporales y compensación justa: Establecer límites temporales para el uso de terrenos expropiados y asegurar una

compensación justa basada en valores de mercado. La determinación de la compensación debería seguir modelos económicos avanzados que consideren no solo el valor actual, sino también el valor potencial futuro del terreno (Miceli & Segerson, 2007).

e) Evaluación de impacto competitivo: Requerir una evaluación exhaustiva del impacto en la competencia antes de proceder con cualquier expropiación en el sector de hidrocarburos. Esta evaluación debería seguir las directrices de la OCDE (2017) sobre evaluación de competencia y debería ser realizada por un organismo independiente.

CONCLUSIONES

La disposición sobre expropiación en la Ley de Hidrocarburos de Paraguay, aunque pretende facilitar el desarrollo del sector petrolero, presenta riesgos significativos para la competencia justa y el respeto a los derechos de propiedad. El análisis multidimensional revela que esta disposición no cumple con los principios fundamentales de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, y puede tener efectos adversos significativos en la eficiencia económica y la estructura competitiva del mercado.

Es imperativo que Paraguay revise y actualice esta legislación para fomentar un mercado de hidrocarburos más dinámico y equitativo. La implementación de las recomendaciones propuestas, basadas en principios económicos y jurídicos sólidos, podría ayudar a lograr un equilibrio entre los intereses estratégicos nacionales y la promoción de un entorno competitivo saludable en el sector de hidrocarburos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alchian, A. A., & Demsetz, H. (1973). The property right paradigm. *The Journal of Economic History*, 33(1), 16-27. Recuperado de: [https://josephmahoney.web.illinois.edu/BA549_Fall%202010/Session%204/Alchian_Demsetz%20\(1973\).pdf](https://josephmahoney.web.illinois.edu/BA549_Fall%202010/Session%204/Alchian_Demsetz%20(1973).pdf)
- Alexy, R. (2002). *A theory of constitutional rights*. Oxford University Press.
- Baumol, W. J., Panzar, J. C., & Willig, R. D. (1982). *Contestable markets and the theory of industry structure*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Becker, G. S. (1983). A theory of competition among pressure groups for political influence. *The Quarterly Journal of Economics*, 98(3), 371-400. <http://hdl.handle.net/10.2307/1886017>
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent*. University of Michigan Press. <https://oll.libertyfund.org/titles/buchanan-the-calculus-of-consent-logical-foundations-of-constitutional-democracy>
- Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. *The Journal of Law and Economics*, 3, 1-44. <https://www2.econ.iastate.edu/classes/tsc220/hallam/Coase.pdf>
- Føllesdal, A. (1998). Survey article: Subsidiarity. *Journal of Political Philosophy*, 6(2), 190-218. <https://www.follesdal.net/ms/Follesdal-1998-Subsidiarity.pdf>
- Häberle, P. (1997). *La libertad fundamental en el estado constitucional*. Fondo Editorial PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/181767>
- Hovenkamp, H. (2005). *The antitrust enterprise: Principle and execution*. Harvard University Press.
- Krueger, A. O. (1974). The political economy of the rent-seeking society. *The American Economic Review*, 64(3), 291-303. <https://assets.aeaweb.org/asset-server/files/9452.pdf>
- Michelman, F. I. (1967). Property, utility, and fairness: Comments on the ethical foundations of "just compensation" law. *Harvard Law Review*, 80(6), 1165-1258. <https://www.theregreview.org/wp-content/uploads/2016/05/80HarvLRev.pdf>
- Miceli, T. J., & Segerson, K. (2007). A bargaining model of holdouts and takings. *American Law and Economics Review*, 9(1), 160-174. https://digitalcommons.lib.uconn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1020&context=econ_wpapers
- OCDE. (2008). *Introductory handbook for undertaking regulatory impact analysis (RIA)*. <https://web-archiv.oecd.org/2012-06-14/108697-44789472.pdf>
- OCDE. (2017). *Competition assessment toolkit*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2015/06/competition-assessment-toolkit-operational-manual-version-3-0-volume-3_8801c8b8/78ccec87-en.pdf
- Peltzman, S. (1976). Toward a more general theory of regulation. *The Journal of Law and Economics*, 19(2), 211-240. <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2023/07/AEIReprint071.pdf?x85095>
- Porter, M. E. (1980). *Competitive strategy: Techniques for analyzing industries and*

competitors. Free Press.
https://www.google.com.py/books/edition/Competitive_Strategy/Hn1kNE0OcGsC?hl=es&gbpv=1&pg=PT308&printsec=frontcover

Posner, R. A. (2014). *Economic analysis of law*. Wolters Kluwer Law & Business.
https://www.google.com.py/books/edition/Economic_Analysis_of_Law/o77fDgAAQBAJ?hl=es-419&gbpv=1&pg=PT16&printsec=frontcover

Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3-21.
<https://bfi.uchicago.edu/wp-content/uploads/2023/02/3003160.pdf>

von Neumann, J., & Morgenstern, O. (1944). *Theory of games and economic behavior*. Princeton University Press.
https://dwulff.github.io/_Goodchoices/Literature/Von%20NeumannMorgenstern1944TheoryOfGamesAndEconomicBehaviour.pdf