

REVISTA
**PROMOCIÓN A LA
COMPETENCIA**

TERCERA EDICIÓN · AÑO 2023



GOBIERNO *de*
GUATEMALA
DR. ALEJANDRO GIAMATTI

MINISTERIO DE ECONOMÍA

VICEMINISTERIO DE
INVERSIÓN Y COMPETENCIA

Herramientas de Competencia
para fortalecer
el Clima de Negocios
y la Inversión



**DIRECCIÓN DE
PROMOCIÓN A LA
COMPETENCIA**

AUTORIDADES

Luz Mariana Pérez Contreras

Ministra de Economía

Viceministerio de Inversión
y Competencia

Viceministerio de Integración
y Comercio Exterior

Viceministerio Administrativo
y Financiero

Viceministerio de
Desarrollo de la Mipyme

Viceministerio de Asuntos
Registrales

Dirección de Promoción a
la Competencia

CONSEJO EDITORIAL

Viceministerio de Inversión y
Competencia

Dirección de Promoción a
la Competencia

REVISIÓN Y DISEÑO

Dirección de Promoción a
la Competencia

Dirección de
Comunicación Social

Conveniencia de tener una **Ley de Competencia**

Jorge Miguel Castillo Castro

4

El Reglamento Centroamericano sobre Competencia

La Política de Competencia como Complemento de la Apertura
Comercial en el Subsistema Económico

Francisco A. Lima

12

Plataformas Digitales

Dr. Francisco Javier Núñez

20

El Control de las Fusiones

Dr. Juan Luis Crucelegui

24

Competencia y Competitividad

Dr. José Domingo Conde

32

¿Por qué la Competencia Importa?

Dr. Mario Umaña

28

El Impacto de las Políticas **de Innovación y Competencia**

José Ardón

38

Control de Concentraciones en Paraguay:

La Experiencia de los Primeros Años.

Lic. Rolando Díaz Delgado, Lic. Fabricio Boggino

42

Enfoque para el Estudio **de las Ciencias Económicas**

Dr. Carlos Cárdenas.

48



Dirección de Promoción a la Competencia
Viceministerio de Inversión y Competencia

8 a. Avenida 10-43 zona 1, Ciudad de Guatemala

Teléfonos: (502) 2412-0200

WWW.MINECO.GOB.GT

   @GUATEMINECO

Estimado lector, con un cordial saludo deseo manifestarle la importancia que es para el Ministerio de Economía que usted pueda tener la oportunidad de leer los artículos que esta edición de la Revista Promoción de la Competencia presenta con el fin de enriquecer teóricamente en específico lo relacionado a la competencia económica.

En este mundo globalizado en el que vivimos, los escenarios económicos son cada vez más cambiantes, lo que representa un reto para el registro y actualización de la información estadística, por lo que en esta Edición de nuestra Revista, se ha realizado un esfuerzo a fin de recabar y estructurar los conceptos vigentes, teorías más modernas y experiencias recientes de expertos en la teoría y práctica de la libre competencia (economistas y abogados) nacionales e internacionales, quienes nos comentan respecto de los efectos que la libre y mayor competencia tiene en la innovación, en el crecimiento económico, industrias y sobre todo la economía de cualquier país que promueve mayor competencia.

A nivel mundial ha cobrado relevancia el abordaje de los perjuicios que una menor competencia genera en los mercados, aspecto que se encuentra adecuadamente previsto en nuestra Constitución Política de la República, en cuanto a la regulación de monopolios, ya que estos tienden a perjudicar el buen desempeño de la economía nacional y especialmente afecta a los consumidores; tomando ese marco de referencia, el Ministerio de Economía, por liderazgo del Señor Pre-

sidente de la República, el Dr. Alejandro Giammattei, presentó ante el Congreso de la República el 22 de febrero de 2023, la iniciativa 6204 Ley de Competencia, derivado de que creemos que, los consumidores, agentes económicos y sobre todo la misma competencia debe protegerse, defenderse y promoverse con un marco legal adecuado ante la dinámica de la economía.

En este sentido, y en tanto dicha iniciativa de ley se aprueba por parte del Honorable Congreso de la República, buscamos que esta Edición de la Revista Promoción de la Competencia, sirva como una plataforma intelectual, científicamente teórica e informativa para que todo agente económico, consumidor y usted lector, pueda compartir junto a nosotros la creencia de que más competencia genera beneficios económicos de gran escala para consumidores, empresas y la economía nacional.

Por lo que en espera de que la lectura sea de su agrado, hago extensivas mis muestras de gratitud anticipadas, por compartir con los suyos, esta Revista, saludos.



Atentamente,

**Licenciada
Luz Mariana
Pérez Contreras
Ministra de Economía**

Conveniencia de tener una **Ley de Competencia**



Jorge Miguel Castillo Castro

Director de Promoción a la Competencia del Ministerio de Economía de Guatemala. Economista con Master en Finanzas por la Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Maestría de Estudios Internacionales por la Universidad Nacional de Seúl, Corea del Sur.

Han transcurrido más de 130 años desde la aprobación de las primeras Leyes de Competencia en el mundo y desde entonces más de un centenar de países cuentan con una legislación en esta materia, de los cuales 18 se consideran hispanoparlantes.

En la región son Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá países que ya cuentan con Leyes de Competencia y que han trabajado en un proceso de armonizar sus legislaciones para hacer frente a los retos regionales y globales para fomentar la Competencia. En la perspectiva internacional, Guatemala se encuentra en el proceso de discusión y consecuente aprobación en el Congreso de la República de su Ley de Competencia¹.

Los motivos de la incorporación de una Ley de Competencia en diferentes países son tan diversos como los países mismos, por ejemplo, México aprobó su política y Ley de Competencia en 1992, como una de las condiciones para firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TCLCAN). En el caso de los Estados Unidos de América, fue la presión política de grupos de empresarios pequeños y medianos, que estuvieron siendo desplazados por los grandes conglomerados

(trusts) del siglo XIX, y de esa cuenta que recibiera el nombre de "Antitrust Law" (Ley Sherman 1890). En el caso europeo, la política y Ley de Competencia se creó como requisito para remover cualquier impedimento a la formación de mercados supranacionales que obstruyan la creación del gran mercado europeo².

Considerando lo anterior, resulta esencial indicar que las Leyes de Competencia a menudo se ven influenciadas por elementos sociales e históricos, que podrían ser la respuesta a objetivos diferentes; sin embargo, en la medida en que las autoridades de Competencia en todo el mundo han ido madurando técnicamente y coexistiendo con las dinámicas económicas de coyuntura a nivel mundial, se ha generado un consenso que orbita en que debe ser la búsqueda de la eficiencia económica, el impulso y motivo principal que cualquier Ley de Competencia debe perseguir.

La eficiencia económica es el concepto estandarizado en economía para medir qué tan saludable es el funcionamiento y desempeño económico de un país dado, generalmente considera el excedente del lado de la demanda y el excedente del lado de la oferta en su estructuración³. De manera resumida, la deducción teórica sería que más Competencia en los mercados mejora la eficiencia económica. Al hacer que las empresas y agentes económicos se vean incentivadas a invertir en más innovación, ofrecer bienes y servicios de mejor calidad y a precios más accesibles, con el objeto de ganar la preferencia de la demanda, al mismo tiempo los consumidores se benefician de estas virtudes que una economía de mercado competitiva ofrece.

a. Competencia, innovación, crecimiento y disminución de la desigualdad

Al mejorar el bienestar económico, fundamentalmente el de los consumidores, por medio de la articulación del lado de la oferta de mejores condiciones de acceso a una mayor cantidad de

¹ Tomado del informe: Programas de Cumplimiento con el Derecho de la Competencia de la OCDE (2021) y del Libro: Panorama y retos de la política de Competencia en Centroamérica (2017).

² La información relacionada con México, la Unión Europea y Estados Unidos fue obtenida del libro: Política de Competencia, Teoría y Práctica de Massimo Motta. Edición 2018.

³ Libro Introducción a la Economía de Paul Krugman y Robin Wells.

productos con mejor calidad, la Competencia se convierte en un elemento catalizador de la eficiencia económica y puede tener una incidencia positiva en la disminución de la desigualdad. El estudio "Antitrust, Competition Policy, and Inequality" publicado en 2015 en la Universidad de Georgetown (EEUU) evidencia que el poder de mercado y de posición de dominio ejercido por empresas monopolísticas contribuye a más desigualdad incrementando la riqueza de estas empresas en menoscabo del bienestar de los consumidores.

Es posible, entonces, atribuirle a la Competencia méritos como la posibilidad de incrementar la riqueza y el bienestar de agentes económicos y del consumidor, y en consecuencia de tener un efecto positivo sobre el crecimiento económico de un país. Como resultado de una política relativamente más favorable a la Competencia (regulaciones que incentivan la Competencia), Nicoletti⁴ encontró que la participación de la inversión en tecnologías y comunicaciones (TIC) experimentó un incremento de cuatro puntos porcentuales por arriba del promedio de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos), estos hallazgos también se cumplen para el Reino Unido, Canadá y Australia, países en los que el estudio estima qué políticas de Competencia han contribuido positivamente a la inversión en TIC en relación con el promedio de la OCDE.

Existen múltiples estudios econométricos que han encontrado evidencia robusta que indica que después de que se ha aprobado una Ley de Competencia se han incrementado los niveles de productividad, innovación, atracción de inversiones y mayor riqueza en dichas economías, por ejemplo Bouis y Duval⁵ encontraron que hubo un crecimiento económico del 10% en una década en los países miembros de la OCDE como consecuencia de implementar una Ley de Competencia y que la atracción de inversiones se duplicó.

La premisa es que una empresa que no enfrenta algún tipo de presión competitiva no va a hacer un esfuerzo mayor para utilizar las mejores tecnologías disponibles, con el objeto de mejorar sus productos e innovar, por lo que lo contrario también se cumple. En ese sentido, es posible indicar que para el caso de Guatemala una Ley de Competencia crearía incentivos para proteger, custodiar, promover e incentivar la Competencia en los dife-

rentes mercados y, por lo tanto, la innovación a través de los efectos que dicha presión competitiva ejerce en cada agente económico para aplicar mejores y más novedosas técnicas de ventas, producción y comercialización de sus bienes y servicios utilizando una tecnología cada vez más de vanguardia para dicho propósito, lo que al mismo tiempo genera un beneficio en los consumidores.

Cuando existe más Competencia las empresas más eficientes sobresalen y son las que prosperan, lo anterior funciona como un catalizador para atraer inversiones que desean competir en



⁴Product Market Regulation and Productivity Convergence. OECD Economic Studies No. 43, 2006. Giuseppe Nicoletti, Paul Conway, Donato de Rosa and Faye Steiner.

⁵The Policy and Institutional Drivers of Economic Growth Across OECD and Non-OECD Economies. OECD Economics Department No. 843, 2011. Romain Bouis, Romain Duval and Fabrice Murtin.

un ambiente seguro y con una certeza jurídica que proteja precisamente sus inversiones, factor que en una Ley de Competencia se puede exacerbar en Guatemala. En ese sentido, en 1996, un estudio econométrico Nickell analizó los datos de panel de alrededor de setecientas empresas manufactureras en el Reino Unido durante el periodo de 1972 a 1986 y sus hallazgos demostraron que cuanto mayor es la cuota de mercado, un posible indicador de poder de mercado y por lo tanto de monopolio, menores son los niveles de innovación y por ende de productividad de las empresas. Además, encontró que cuanto más intensa es la Competencia, mayor es el crecimiento de productividad y, consecuentemente mayor el crecimiento de las industrias ⁶.

En otro estudio llevado a cabo en 1997 por Nickell, Nicolitsas y Dryden ⁷, con base en datos y análisis similares a los de Nickell ⁸, se encontró evidencia muy fuerte de que un monopolio a través del poder de mercado que ostenta tiene la capacidad de alejar y exterminar las nuevas inversiones de potenciales competidores tanto extranjeros como locales, ya sea por medio de prácticas anticompetitivas explícitas como medidas de presión para que los gobiernos impongan barreras de entrada o por medio de estrategias más sofisticadas como crear "costos de cambio", que sea más difícil y costoso para un consumidor cancelar una cuenta de tarjeta de crédito para trasladarse a otra, por ejemplo. En dicho estudio también se determinó que por estas razones los potenciales competidores o inversionistas nuevos no tendrán incentivos de invertir en una economía capturada por un monopolio, lo que va en detrimento de atraer más inversiones.



b. Constitución Política de la República de Guatemala.

La Constitución Política de la República de Guatemala constituye la base fundamental para desarrollar e implementar una Ley de Competencia, consecuentemente al adoptarla se cumpliría con un mandato constitucional, y se incrementa el nivel de protección que el ordenamiento jurídico concede a los agentes económicos y a los consumidores.

En ese orden de ideas, el artículo 43

de la Constitución Política de la República de Guatemala, reconoce la libertad de industria, comercio y trabajo; en tanto que el artículo 119 constitucional, determina como obligación del Estado para fijar límites en este ámbito, como impedir las concentraciones que tiendan a causar daño de la colectividad y de la defensa del consumidor especialmente en restringir el funcionamiento de prácticas excesivas que conduzcan a la concentración de bienes y medios de producción, la preservación de la calidad de los productos de consumo interno y de exportación para garantizar

⁶ Política de Competencia, Teoría y Práctica de Massimo Motta. Edición 2018.

⁷ What makes firms perform well? European Economic Review. Stephen Nickell, Daphne Nicolitsas and Neil Dryden. April 1997.

⁸ Competition and Corporate Performance. Journal of Political Economy Volume 104, Number 4 August 1996. Stephen J. Nickell.



la salud, seguridad y legítimos intereses económicos de la población.

Es imperativo indicar que al tenor de lo dispuesto en el artículo 130 de la Constitución, queda prohibida cualquier clase de monopolio, siempre que estos generen perjuicio en la economía nacional. Sobre este respecto, la Corte de Constitucionalidad ha emitido sentencias, en los que se ha pronunciado sobre asuntos de esta materia y para los efectos de la presente propuesta de Ley se citan los casos siguientes:

“El Estado [...] tiene la obligación de proteger y fomentar la economía de mercado. Para tales efectos, debe prohibir y restringir mediante disposiciones

normativas la Competencia desleal entre los diferentes agentes económicos del mercado, considerando como acto de Competencia desleal la comparación pública de precios de sus productos y servicios y, por lo tanto, prohibido en la práctica comercial.” Corte de Constitucionalidad. Expediente 2280-2013. Fecha de sentencia: 03/02/2015.

“[...] la Constitución guatemalteca no permite los monopolios porque el constituyente se inclinó por la tesis de que el Estado no tiene la exclusividad de la satisfacción de las necesidades colectivas, por ello, consignó en dicha Ley las excepciones al principio general de prohibición de los monopolios.” Corte de Constitucionalidad. Expedientes acu-

mulados 491-2002, 678-2002, 708-2002 y 762-2002. Fecha de sentencia: 17/01/2003.

c. Instrumentos internacionales

Guatemala ha incorporado a su ordenamiento jurídico varios acuerdos y tratados internacionales, que incorporan principios de Competencia económica. Uno de los instrumentos más relevantes de este tipo, es el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala) de 1993 según Decreto Número 7-96 del Congreso de la República de Guatemala del 27 de febrero de 1996, en el cual, y de conformidad con el artículo 25, la obligación de los Estados parte de “adoptar disposiciones comunes para evitar las actividades monopólicas y promover la libre Competencia en los países de la región”.

De igual forma, al Protocolo de Guatemala se adiciona el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana de 2007, Decreto Número 34-2010 del Congreso de la República de Guatemala, en el cual el artículo 21 establece la obligación de los Estados Parte de desarrollar una normativa regional en materia de Competencia. Para lo que se crea el Grupo de Trabajo de Política de Competencia de la Integración Centroamericana el 4 de mayo de 2006, con el fin de fortalecer la política de Competencia; sin embargo, Guatemala ha tenido una participación intermitente y actualmente no hace parte de éste.

El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica (ADA-UECA) de 2012, Decreto Número 2-2013 del Congreso de la República de Guatemala, compromete a las partes del acuerdo a adoptar legislaciones de Competencia y crear autoridades encargadas de hacer cumplir dichas legislaciones (artículo 279). De igual for-



ma, el artículo 278 del ADA-UECA establece los principios que deben respetar las partes, los cuales contienen los elementos básicos de toda legislación de Competencia, respecto de la prohibición de prácticas y concentraciones anticompetitivas. Este acuerdo señala que los Estados deberán aprobar una norma centroamericana de Competencia de conformidad con el Protocolo de Guatemala y el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, conforme los artículos 277 y 279. También prevé la puesta en marcha de mecanismos para facilitar el intercambio de información no confidencial, la cooperación entre autoridades y el desarrollo de actividades de asistencia técnica.

Otros instrumentos suscritos por Guatemala e incorporados al ordenamiento jurídico nacional hacen referencia a la política de Competencia en el sector de las telecomunicaciones. Puntualmente, el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, Decreto Número 31-2005 del Congreso de la República de Guatemala, en cuyo artículo 13.4 indica que cada parte mantendrá medidas adecuadas con el objeto de prevenir que proveedores importantes en el sector de las telecomunicaciones, realicen diversas prácticas anticompetitivas. El artículo 188 del ADA-UECA y el artículo 13.5 del Tratado de Libre Comercio entre México y Centroamérica establecen compromisos similares.

Asimismo, el Reglamento Centroamericano sobre Competencia, aprobado mediante Resolución No. 441-2020 (COMIECO-XCIII) por el Consejo de Ministros de Integración Económica el 10 de diciembre de 2020, con vigencia a partir del 10 de marzo de 2021, otorga la calidad de Autoridad Nacional de Competencia en

Existen otros instrumentos que hacen referencia al tema de Competencia, pero sin establecer obligaciones tan específicas como el ADA-UECA. Tal es el caso de:

- 1) El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá, en su capítulo 15, Decreto Número 11-2009 del Congreso de la República de Guatemala;
- 2) El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile, en su capítulo 15, Decreto Número 37-2009 del Congreso de la República de Guatemala; y
- 3) El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y El Salvador, Guatemala y Honduras en su artículo 16.10, Decreto Número 10-2009 del Congreso de la República de Guatemala.

Guatemala, al Viceministerio de Inversión y Competencia a través de la Dirección de Promoción a la Competencia y bajo este sistema se han obtenido procesos de integración y cooperación internacional en materia de Competencia económica (artículo 1, literal c).

Finalmente, el Tratado de Libre Comercio entre Guatemala y Perú, Decreto Número 05-2013 del Congreso de la República de Guatemala, en el que Guatemala se compromete a adoptar, en un plazo de cinco años, una Ley de Competencia que aborde de manera completa y efectiva las prácticas anticompetitivas, a fin de promover la eficiencia económica y el bienestar del consumidor. Este Tratado contempla también el compromiso de mantener una autoridad de Competencia que actúe de conformidad con los principios de transparencia, no discriminación y debido proceso.

De esta manera queda plasmado que Guatemala ha asumido compromisos de contar con una legislación de Competencia, así como con una autoridad encargada de su aplicación. En ese sentido, es preciso indicar que en las últimas dos décadas se han implementado una variedad de políticas públicas para favorecer la apertura de los mercados y se han firmado una serie de tratados de libre comercio. En ese marco, la adopción de una Ley de Competencia complementa el proceso de mejorar los niveles de desarrollo y crecimiento económico en Guatemala, que dichas políticas persiguen.

d. Coyuntura y Ley de Competencia

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) coinciden en destacar que la crisis económica y social ocasionada por el Covid-19, se ha exacerbado con la invasión rusa a Ucra-



nia, creando un aumento a nivel global del costo de vida que tiene sus raíces en las presiones inflacionarias persistentes y cada vez mayores a nivel global, y la desaceleración en China como consecuencia de los confinamientos masivos en ese país por brotes entre noviembre y diciembre de 2022 de Covid-19. En países en vías de desarrollo como Guatemala son cada vez más crecientes las presiones (al alza) sobre los precios y, en consecuencia, siguen siendo la amenaza más inmediata para la prosperidad actual y futura al reducir los ingresos reales de sus habitantes y socavar la estabilidad macroeconómica especialmente de cada economía emergente y, más específicamente, de países en América Latina⁹.

El Banco Mundial (BM) considera

que economías como la de Guatemala deben enfocarse en el mediano plazo en restaurar la estabilidad de precios. Se ha demostrado que las Leyes de Competencia salvaguardan la estabilidad de precios y protegen un aumento injustificable de los mismos y, por lo tanto, disminuyen la inflación a largo plazo¹⁰, al crear condiciones de más Competencia y menos monopolios con poder de mercado (o posición de dominio) que generalmente tienen también un poder considerable sobre los ajustes y cambios en los precios de forma indiscriminada de los bienes y servicios que ofrecen. Afectando el poder adquisitivo del consumidor, sin perjuicio del daño que le causan a la Competencia.

En ese orden, es importante destacar que, en Guatemala, como regla general no existen barreras legales de entrada y de salida de empresas, por lo que se puede aseverar que concurre cierta “contestabilidad” en los mercados nacionales. Sin embargo, una Ley de Competencia cobra una relevancia de carácter ulterior y mayúsculo en la libertad económica debido a que otorga certeza jurídica “ex ante” promoviendo las virtudes y beneficios de la Competencia en los mercados, fomentando que exista más libertad económica para poder competir. Pero, además, seguridad jurídica “ex post” por medio de las facultades de investigación y sanción una la Ley de Competencia establecerá e impondrá a todos aquellos

⁹ WORLD ECONOMIC OUTLOOK REPORT OCTOBER 2022, International Monetary Fund.

¹⁰ COMPETITION AND INFLATION OECD Competition Policy Roundtable Background Note. 2022.



agentes económicos que cometan prácticas anticompetitivas en menoscabo de la libertad económica y de la libre Competencia.

En ese sentido y por la diversidad de razones expuestas en este artículo, todas congruentes con armonizar y generar condiciones de desarrollo social y crecimiento económico sostenible a

largo plazo, el 21 de febrero de 2023, el señor Presidente de la República de Guatemala el Dr. Alejandro Giammattei, presentó ante el Congreso de la República un proyecto de Ley de Competencia convirtiéndose en la Iniciativa 6204 Ley de Competencia¹¹, el objeto expreso y la premisa es que dicha iniciativa de Ley pueda ser aprobada en el corto plazo, para convertirse en la Ley de Competencia de Guatemala.

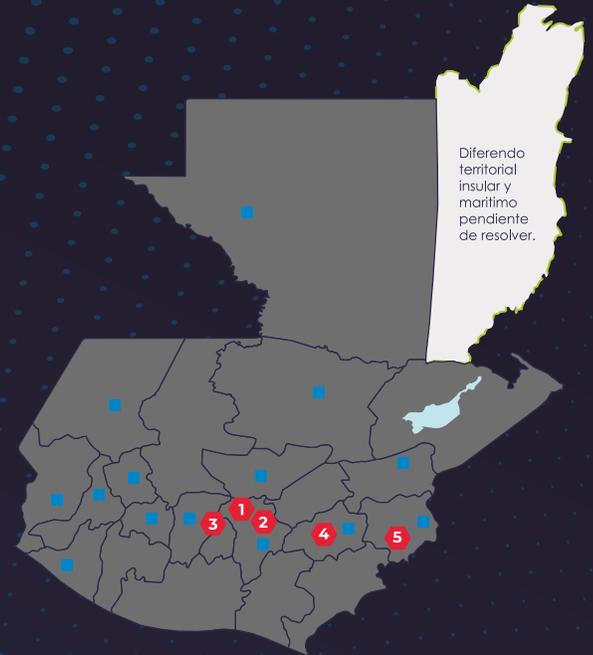
Es preciso acentuar que al momento de que Guatemala cuente con una Ley de Competencia surgirá a la vida jurídica una autoridad de Competencia denominada en el proyecto de Ley como la “Dirección de Competencia”. Ésta será la autoridad administrativa que fungirá como dependencia del Ministerio de Economía, con facultades en todo el territorio nacional. Estará encargada de la promoción de la Competencia, prevención y defensa de la Competencia, el control de concentraciones económicas, la investigación técnica y sanción de las prácticas anticompetitivas y que gozará del reconocimiento nacional e internacionalmente¹² como la Autoridad Nacional de Competencia.

Es importante destacar que los integrantes de la Dirección de Competencia que apliquen la Ley deben respetar los principios de autonomía de la voluntad y de libertad de contratación. En los trámites y procedimientos debe observarse los principios de respeto a las garantías de derecho de defensa y debido proceso, protección de la información confidencial, equidad, igualdad, probidad, celeridad y publicidad de los resultados del procedimiento, con el objeto de que la Ley se aplique respetando derechos constitucionales y el debido proceso.

¹¹ https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/5986

¹² Resolución No. 441-2020 (COMIECO-XCIII), Reglamento Centroamericano sobre Competencia. Artículo 1, literal c).

RUTA del Emprendedor



CAPACITACIÓN



VINCULACIÓN COMERCIAL



ASESORÍA



ASISTENCIA TÉCNICA

P U N T O S D E C O N T A C T O

SEDES MINECO	1. Alta Verapaz	2da. Calle 8-37 zona 3, Barrio El Recreo, Cobán Alta Verapaz.	fflemusm@mineco.gob.gt
	2. Baja Verapaz	9a. Ave. 2-07 zona 1, Barrio Alcantarilla, Salamá, Baja Verapaz	sedesalama@mineco.gob.gt
	3. Chimaltenango	5a. Ave. 1-45 zona 2, Chimaltenango.	seroldanj@mineco.gob.gt
	4. Chiquimula	12 Ave. 6-31 zona 1, Chiquimula.	sedechiquimula@mineco.gob.gt
	5. Huehuetenango	8a. Calle 10-50 zona 1, Huehuetenango.	smartimezr@mineco.gob.gt
	6. Jalapa	6ta. Ave. 2-12 zona 1, Barrio La Democracia, Jalapa.	mgjuarezb@mineco.gob.gt
	7. Petén	Calle 15 de Septiembre, Flores, Petén.	mlfiono@mineco.gob.gt
	8. Quetzaltenango	7a. Calle 29-95, zona 3, Quetzaltenango.	jvgarzam@mineco.gob.gt
	9. Retalhuleu	4ta. Ave. 6-43 zona 1, Edificio la Cuarta, Planta Baja, Local 3.	omlopezo@mineco.gob.gt
	10. Sacatepéquez	Callejón el Rastro, casa 32 "C", El Calvario, Antigua Guatemala.	pmdiegof@mineco.gob.gt
	11. San Marcos	6ta. Ave. 9-71 zona 1, Plaza Supermarq, San Marcos.	jpbarriosc@mineco.gob.gt
	12. Totonicapán	4ta. Calle y 17 Ave. Zona 3, interior Antiguo Hospital (Terminal de Buses).	cstzlp@mineco.gob.gt
	13. Zacapa	8a. calle zona 2, Barrio La Reforma, Colonia Juan Guerra, Zacapa.	jemonzont@mineco.gob.gt
	14. Sololá	Margarita Tacam	jmtacamr@mineco.gob.gt

SEDES PROMIPYMES	AGG	14 Calle 2-51 Z. 10, Torre Citibank 4to Nivel Oficina 402 Guatemala	lcastaneda@agg.com.gt
	PRODETUR Guatemala	4 avenida A 12-79 zona 14 Guatemala, Guatemala	dir@prodetur.com
	PRODETUR Sacatepéquez	Calle principal, primer cruce hacia la plazuela, Casa 8, Aldea Santa Ana, Antigua Guatemala, Sacatepéquez	oscaar.hurtado@prodetur.com
	CUNSURORI	3ra. Calle Final 1-69, Zona 5 Barrio Chipilapa, Jalapa, Jalapa	humbertohg2@gmail.com
	CUNORI	Finca El Zapote zona 5 Chiquimula, Guatemala	neryagustin@yahoo.com

El Reglamento Centroamericano sobre Competencia

La Política de Competencia como Complemento de la Apertura Comercial en el Subsistema Económico



Francisco A. Lima

Secretario General, Secretaría de Integración Económica (SIECA)

Los Estados que conforman el istmo centroamericano ¹ han emprendido, desde el siglo XX, significativos esfuerzos para conformar una unión económica, que conlleva la reducción de barreras al comercio regional y la armonización de sus políticas económicas. A la conformación gradual, complementaria y flexible de dicha unión se le conoce como proceso de integración económica centroamericana. Éste se rige por el marco jurídico e institucional del Subsistema de Integración Económica (Subsistema Económico), que forma parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) ².

El Derecho comunitario centroamericano, que rige el Subsistema Económico, está conformado por tratados internacionales y por decisiones de órganos regionales, denominadas "actos administrativos" ³. El Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) es el órgano rector del Subsistema Económico, y tiene facultades regulatorias de carácter regional. Ello implica que puede adoptar normativa directamente aplicable en todos los Estados Parte de dicho subsistema. La actividad del COMIECO es complementada por la de otros órganos, foros, comités e instituciones especializadas, que abarcan

consejos sectoriales, o secretarías técnicas, entre otros.

La política de competencia es uno de los ámbitos en los que el COMIECO ha desarrollado normativa recientemente. Ello, en cumplimiento a determinados tratados regionales, que contienen compromisos para adoptar "disposiciones comunes para evitar las actividades monopólicas y promover la libre competencia en los países de la región," ⁴ así como para desarrollar "una normativa regional en materia de política de competencia." ⁵ Algunos acuerdos internacionales

entre los Estados Parte del Subsistema Económico con socios extrarregionales también contienen compromisos en materia de política de competencia. Por ejemplo, el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. ⁶

En este contexto, el 10 de diciembre de 2020, el COMIECO aprobó el Reglamento Centroamericano sobre Competencia (RCC), ⁷ que instituye un marco de cooperación para el fomento de la libre competencia a nivel regional. Dicho instrumento se basa en un modelo de cooperación sencillo, de carácter interinstitucional, que

¹ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

² V. El octavo párrafo del preámbulo al Protocolo de Guatemala.

³ V. El Artículo 55 del Protocolo de Guatemala.

⁴ Artículo 25 del Protocolo de Guatemala.

⁵ Artículo 21 del Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana.

⁶ El Artículo 277.1(b) del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.

⁷ Adoptado mediante la Resolución No. 441-2020 (COMIECO-XCIII), en vigor desde el 10 de marzo de 2021.



SIECA

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN
ECONÓMICA CENTROAMERICANA

responde a las circunstancias y características de Centroamérica en esta materia.

I. La legislación de competencia: aspectos generales y situación de Centroamérica

La competencia describe una situación en la que las empresas o vendedores se esfuerzan, de manera independiente,

para lograr determinados objetivos de negocios, tales como obtener mayores ganancias, ventas o una mayor participación de mercado. La competencia requiere la presencia de dos o más empresas, que pueden rivalizar en términos del precio, de la calidad y de otras características de sus productos o servicios, en la medida en que éstas sean valoradas por los consumidores. La competencia incentiva a las empresas a ser más efi-

cientes e innovadoras, generando mayor bienestar para los consumidores.⁸

El término “legislación de competencia” se refiere a la normativa diseñada para garantizar y promover el proceso de competencia entre empresas o agentes económicos.⁹ Regularmente, ésta prohíbe o limita determinadas prácticas consideradas anticompetitivas, el abuso de posición dominante por una o más empresas, y establece mecanismos para el control de concentraciones económicas (fusiones o adquisiciones de empresas).

El interés principal de este tipo de legislación, consistente en salvaguardar el proceso de competencia en un mercado, coexiste con otros objetivos de políticas públicas. Por ejemplo, un mayor grado de concentración económica, causado por la fusión de dos o más empresas, podría

⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Glossary of industrial organisation economics and competition law (1993).

⁹ Rita Yi Man Li y Yi Lut Li, ‘The role of competition law: an Asian perspective’ Vol. 9 No. 7 Asian Social Science <<http://dx.doi.org/10.5539/ass.v9n7p47>> consultado el 13 de septiembre de 2022.

¹⁰ Normativa de Competencia (Sitio web de la SIECA), <<https://www.sieca.int/index.php/competencia/>>.

¹¹ V. El Art. 32 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas.

¹² Actualmente, se discute la Iniciativa de Ley Número 5074, “Ley de Competencia,” que cuenta con el dictamen favorable de la Comisión de Economía y Comercio Exterior del Congreso de la República.

tener como consecuencia la existencia de menos competidores en un sector industria. Sin embargo, la constitución de una empresa más grande, resultante de dicha operación, podría generar economías de escala que la hagan más eficiente y competitiva. Ello podría ser esencial para que ésta participe en los mercados internacionales, o para que ofrezca bienes y servicios más baratos. De ahí que la legislación de competencia deba balancear múltiples intereses, desarrollándose según las características de cada economía y evitando que su aplicación merme otros objetivos.

A la fecha, casi todos los Estados Parte del Subsistema Económico han adoptado legislación nacional de competencia. La SIECA cuenta con un portal dedicado, que reúne la normativa de cada Estado Parte, así como las disposiciones regionales sobre competencia.¹⁰ Guatemala no ha adoptado una ley especializada, sino solamente determinadas disposiciones aplicables a sectores específicos de la industria. El fomento de la competencia está a cargo, principalmente, del Ministerio de Economía.¹¹ No obstante, en el seno del Congreso de la República, han surgido múltiples iniciativas de ley que buscan adoptar una ley nacional de competencia y crear una entidad autónoma, que estaría a cargo de su aplicación.¹²

A partir de 2021, con la entrada en vigor del RCC, los Estados Parte también cuenta con un instrumento de carácter regional tendiente a facilitar la aplicación de sus leyes nacionales sobre competencia. Los



esquemas internacionales de cooperación en esta materia responden a la realidad de las transacciones comerciales, que actualmente se producen en un contexto globalizado. La cooperación internacional se plantea como una solución viable para investigar y hacer frente a las prácticas anticompetitivas trasfronterizas, tales como la conformación de cárteles internacionales o la concentración de empresas inscritas en diferentes jurisdicciones.¹³

Además, la apertura comercial derivada de los acuerdos comerciales –multilate-

rales, regionales o bilaterales– puede generar incentivos para que determinadas firmas lleven a cabo conductas anticompetitivas en sus mercados locales, con el fin de evitar la entrada al mercado de competidores extranjeros, o bien en los mercados extranjeros a los que ganan acceso. De ahí que resultan necesarios los esquemas de cooperación internacional,¹⁴ sobre todo para los países en desarrollo, a fin de abordar los asuntos relacionados con la competencia de manera más efectiva y eficiente.¹⁵ En otras palabras, no basta con adoptar normativa de competencia a

¹³ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 'Modalidades y procedimientos de cooperación internacional en los asuntos de competencia que afectan a más de un país' (2013) Nota de la Secretaría, TD/B/CI/CLP/21.

¹⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 'Regional competition agreements: benefits and challenges' (2018, DAF/COMP/GF/WD (2018)3) Documento del Foro Global de la Competencia, disponible en <[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2018\)3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2018)3/en/pdf)>.

¹⁵ Valerie Demedts, 'International law Enforcement: different means, one goal?' (2012) Vol 8. Ej. 3 The Competition Law Review 223.

¹⁶ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Conjunto de principios y normas sobre competencia de las Naciones Unidas (2000), UNCTAD/RBP/CONF/10/Rev.2.

¹⁷ Artículo 3 del RCC.

¹⁸ Artículo 4 del RCC.

¹⁹ Artículo 5 del RCC.

²⁰ Artículo 6 del RCC.

²¹ V. Los Artículos 6 (a - b), 15 y 21 del RCC.



nivel nacional, ni con establecer órganos nacionales encargados de promover y proteger la libre competencia, sino que se hace necesario concertar acciones al nivel bilateral, regional y multilateral.¹⁶

II. RCC: contenido y principales características

El RCC da cumplimiento a los artículos 25 del Protocolo de Guatemala y 21 del Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, que contemplan el compromiso regional de adoptar disposiciones comunes en materia de política de competencia. Regula la cooperación interinstitucional para la aplicación coordinada de las políticas de competencia nacionales, así como la promoción de la libre competencia a nivel regional.¹⁷ Para ello, establece el CCC, que está a cargo de su implementación y que responde al COMIECO en el ejercicio de sus funciones.¹⁸

A. El Comité Centroamericano de la Competencia (CCC)

El CCC está conformado por representantes de cada autoridad nacional de competencia y de las autoridades a cargo de la integración económica en cada Estado Parte del subsistema.¹⁹

El texto del RCC otorga funciones específicas al CCC y deja abierta la posibilidad de que el COMIECO le otorgue funciones adicionales.

²⁰ En la actualidad, sus principales atribuciones son las de implementar acciones de cooperación y promoción de la competencia a nivel regional.²¹ Como comité regional a cargo de los asuntos de competencia, elabora un plan de acción semestral, que eleva al COMIECO para su consideración, y al que informa de sus resultados.²² El CCC también puede establecer equipos de apoyo técnico para el desarrollo de sus funciones, de ser necesario.²³

Es previsible, además, que la implementación del RCC requiera que se desarrollen manuales de funcionamiento, que el CCC puede someter a consideración del COMIECO.²⁴ Piénsese, por ejemplo, que el CCC lleve a cabo un estudio de mercado a nivel regional. Para ello, no solamente podría requerir la conformación de un equipo técnico de especialistas en el asunto tratado, sino un manual para desempeñar estas funciones. En el ámbito de las relaciones internacionales, el CCC puede fungir como punto de contacto ante terceros, cuando así se disponga en acuerdos internacionales.²⁵ También puede gestionar cooperación internacional.²⁶

B. Principios regionales en materia de competencia

En el RCC, los Estados Parte reconocieron “la importancia de una competencia libre y no distorsionada”, considerando que las prácticas anticompetitivas pueden “afectar el funcionamiento adecuado de los mercados y los beneficios de la liberalización comercial.”²⁷ En este sentido, acordaron que las siguientes prácticas o situaciones son incompatibles con el RCC, en la medida en que puedan afectar el comercio intrarregional entre los Estados Parte:

- los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas entre empresas que puedan tener por objeto o efecto impedir, restringir o distorsionar la competencia;
- cualquier abuso, por una o más empresas, de una posición dominante o poder sustancial en el mercado o participación notable de mercado; y,
- las concentraciones entre empresas que obstaculicen de forma significativa la competencia efectiva.

Esta declaración no consiste, directamente, en una prohibición de las prácticas anticompetitivas ni en una regulación directa de las concentraciones económicas para Centroamérica. El RCC se limita a enunciar unos principios en la materia. Cada Estado Parte debe observarlos, reconociéndolos en todas sus actuaciones o en el desarrollo de su normativa interna.

La nota al pie número 1 del RCC agrega que estos principios no deben interpretarse “como una limitación del alcance de los análisis que deben llevarse a cabo en los casos de aplicación de acuerdos entre empresas, decisiones de asociaciones de empresas y prácticas concertadas entre empresas, según lo establecido en las leyes nacionales de competencia de los Estados Parte.” Por lo tanto, la tipificación, investigación y sanción de prácticas anticompetitivas, así como el control de concentraciones, corresponde a las autoridades nacionales según la legislación nacional vigente.

²² Artículo 6(e y g) del RCC. ²³ Artículo 6(d) del RCC. ²⁴ Artículo 6(e) del RCC. ²⁵ Artículo 6(h) del RCC.

²⁶ Artículo 6(i) del RCC. ²⁷ Artículo 12 del RCC.



C. Mecanismos de cooperación y promoción de la competencia

El RCC contempla dos grandes grupos de instrumentos de aplicación voluntaria para fomentar la competencia en Centroamérica. ²⁸ En primer lugar, incluye mecanismos de cooperación entre las autoridades nacionales de la competencia. ²⁹ De manera resumida, estos se orientan a dos objetivos principales: fomentar la comunicación entre las autoridades centroamericanas a cargo de las políticas nacionales de competencia, por una parte, y generar capacidades, por otra. En segundo lugar, lista una serie de actividades de promoción de la competencia que pueden ser implementadas por el Comité, tales como la elaboración de recomendaciones o estudios de mercado. ³⁰ La siguiente tabla resume estos instrumentos:

Herramientas de cooperación abarcadas por el RCC

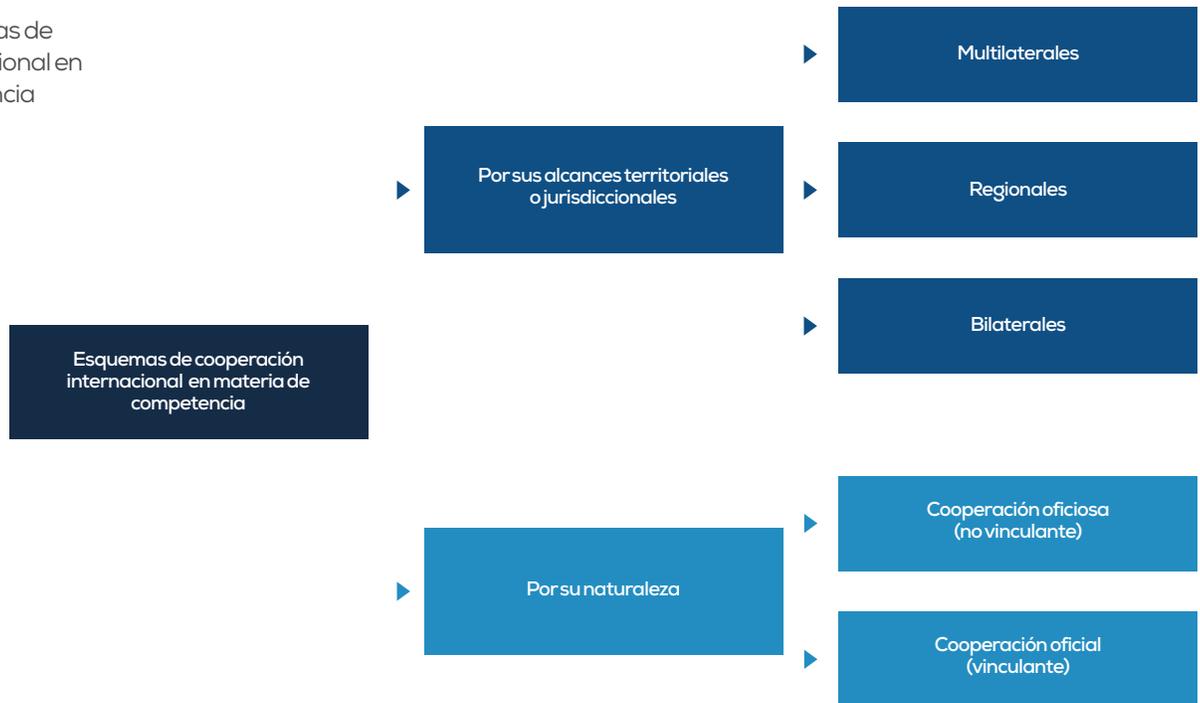
	Herramienta	Disposición Legal
Cooperación Regional	Notificaciones _____	Art. 16
	Consultas _____	Art. 17
	Intercambio de Información _____	Art. 18
	Asistencia Técnica _____	Art. 19
	Capacitación Conjunta _____	Art. 20
Promoción Regional de la Competencia	Recomendaciones Sobre _____	Art. 22 (a)
	Mejores Prácticas	
	Opiniones o Recomendaciones Sobre _____	Art. 22 (b)
	Normativa Vigente o en Proyecto a Nivel Regional	
	Analizar Recomendaciones de Autoridades Nacionales _____	Art. 22 (c)
	Estudios de Mercado _____	Art. 22 (d)
	Monitoreo de Mercados _____	Art. 22 (e)
Cualquier otra Iniciativa para Fomentar El Conocimiento y La Cultura de Competencia _____	Art. 22 (f)	

²⁸ El RCC también reconoce la posibilidad de que los Estados Parte celebren acuerdos bilaterales de cooperación adicionales al reglamento, que desarrollen las materias tratadas en su texto. El valor agregado del RCC está, precisamente, en darle una dimensión regional a estas herramientas de cooperación y en oficializarlas en el marco del Subsistema Económico.

²⁹ Artículos 15 – 20 del RCC.

³⁰ Artículo 22 del RCC.

Figura 1. Esquemas de cooperación internacional en materia de competencia



III. La cooperación internacional en materia de competencia: más allá del RCC

En el proceso de negociación del Reglamento Centroamericano sobre Competencia, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) analizó diferentes esquemas de cooperación, e identificó una posible tipología para catalogarlos y comprenderlos de mejor forma, según su alcance o naturaleza (V. Figura 1).

Como se ve, la cooperación internacional sobre competencia se produce en distintos contextos, a distintos niveles y con base en instrumentos normativos de distinta naturaleza. Conviene distinguir los niveles multilateral, regional y bilateral, puesto que la clase de acuerdos que se producen en dichos contextos suele

variar. Por ejemplo, a nivel bilateral, es más común que se celebren acuerdos de cooperación interinstitucionales (entre agencias de competencia), mientras que a nivel multilateral se observan comúnmente foros de cooperación que generan instrumentos no vinculantes. También es útil distinguir la cooperación de los buenos oficios, basados en instrumentos o compromisos no legalmente obligatorios, y la cooperación oficial, basada en normas legales de estricto cumplimiento.

De manera más específica, en el marco de los procesos regionales de integración económica, se observan determinados modelos de cooperación. A grandes rasgos, se considera que existen tres tipos principales (V. Figura 2): (i) los de cooperación interinstitucional, basados en instancias regionales tendientes a facilitar la aplicación de la

normativa de competencia mediante la interacción entre autoridades competentes; (ii) los que conllevan el establecimiento de un organismo regional de competencia coexistente con las autoridades nacionales, con las que comparte competencias; y (iii) los que establecen un organismo regional de competencia con facultades exclusivas para aplicar normativa comunitaria de la competencia.³¹

El alcance actual del RCC encaja dentro del primer modelo de cooperación descrito en el párrafo anterior. El Comité Centroamericano de la Competencia (CCC) está conformado por representantes de autoridades nacionales de los Estados Parte. Por lo tanto, se trata de un Comité de carácter interinstitucional. Su objetivo es fomentar la libre competencia a nivel regional, a través de mecanismos de cooperación y promoción, con el fin de contribuir al desarrollo de las

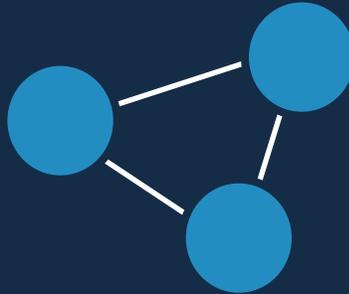
³¹ Secretaría de Integración Económica Centroamericana, 'Mecanismos de Cooperación Internacional en Materia de Competencia' (2017) Estudio Preparado por la Dirección Jurídica.

³² Artículo 2 del RCC.

Tipología de los Esquemas Regionales

Cooperación interinstitucional

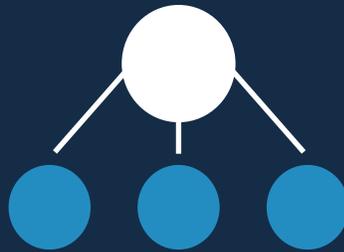
Esquemas de coordinación, generalmente diplomáticos o de buenos oficios



Ejemplos: ASEAN, ASPECT

Cooperación de un organismo regional y ANC de los miembros

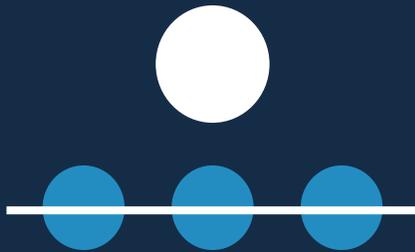
Traslape de atribuciones entre un organismo regional y las ANC, con mecanismos de coordinación



Ejemplos: UE CARICOM, COMESA, CAN

Creación de organismos regionales con competencias exclusivas

Creación de un organismo supraestatal con facultades exclusivas para aplicar el derecho regional de la competencias



Ejemplo: UEMAO

actividades económicas y maximizar los beneficios de la liberalización comercial.³² En este sentido, abarca algunos mecanismos de cooperación, excluyendo otros que no se estimaron adecuados, tomando en cuenta el estado actual del proceso de integración económica en el que se encuentra la región.

Los esquemas antes referidos pueden incorporar distintos mecanismos de cooperación, que deberían adaptarse a las necesidades de los Estados cooperantes. Por ejemplo, pueden centrarse en la comunicación entre autoridades competentes, en la promoción de la libre competencia, en la asistencia técnica entre; o en la armonización y convergencia normativa.³³ Todo ello debe basarse en un cuidadoso análisis de la realidad económica de cada país y región, fijando objetivos realistas de políticas públicas.

IV. Oportunidades y beneficios derivados del RCC

El RCC es un instrumento que da un carácter regional a las políticas de competencia de los Estados Parte. Como el primero de su tipo para el Subsistema Económico, constituye un hito importante en el desarrollo de políticas económicas coherentes para Centroamérica. Dicho lo anterior, pueden señalarse los siguientes beneficios derivados de este reglamento:

³³ François-Charles Laprèvote, et. al., 'Competition Policy within the Context of Free Trade Agreements' (2018) artículo de reflexión para la iniciativa E15.

³⁴ V. Los Principios para fomentar la competencia y la reforma regulatoria (Principles to enhance competition and regulatory reform) del Foro de Cooperación Económica Asia - Pacífico.

³⁵ Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, Regional guidelines on competition policy, (2010).

Un esquema sencillo, flexible y efectivo para la promoción de la competencia a nivel regional. El RCC proporciona un marco regional adecuado para coordinar las labores de las autoridades competentes en los asuntos sobre política de competencia. El carácter interinstitucional del CCC sigue las buenas prácticas internacionales al asegurarle una adecuada dotación de recursos³⁴ al CCC, mediante un modelo de carácter interinstitucional.

Además, toma en cuenta el grado de integración alcanzado, centrándose en la promoción de la competencia. Aunque Centroamérica ha alcanzado importantes avances en materia de

integración económica, actualmente ha conformado una zona de libre comercio y está en proceso de establecer una unión aduanera. El RCC permitirá analizar los mercados y el ambiente regulatorio regional, incorporando una perspectiva de competencia al proceso de integración. Conforme avance la liberalización comercial y surjan mercados regionales, propiamente dichos, podrán hacerse desarrollos adicionales.

Generar una cultura de competencia a nivel regional. La promoción o abogacía de la competencia se refiere a las actividades destinadas a comunicar los beneficios de la libre competencia, entre otros, a los agentes económicos y a la sociedad civil. Este mecanismo tiene el

potencial de reducir los costos de litigio en la aplicación del derecho de la competencia, al promover el cumplimiento voluntario por parte de las empresas y agentes económicos.³⁵ Además, la promoción de la competencia permite divulgar información o generar recomendaciones sobre la situación de determinados sectores del mercado, o sobre el impacto de la normativa regional o nacional en materia de competencia.

Fuentes

1. Acuerdo por el que se Establece una Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por un lado, y Centroamérica, por otro, 29 de junio de 2012
2. Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, *Regional guidelines on competition policy*, (2010).
3. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 'Modalidades y procedimientos de cooperación internacional en los asuntos de competencia que afectan a más de un país' (2013) Nota de la Secretaría, TD/B/CI/CLP/21.
4. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Conjunto de principios y normas sobre competencia de las Naciones Unidas* (2000), UNCTAD/RBP/CONF/10/Rev.2.
5. Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre los Territorios de la República de El Salvador y la República de Guatemala, 13 de enero del 2000.
6. François-Charles Laprèvote, et. al., 'Competition Policy within the Context of Free Trade Agreements' (2018) artículo de reflexión para la iniciativa E15.
7. Iniciativa de Ley Número 5074, "Ley de Competencia," del Congreso de la República de Guatemala.
8. Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas.
9. Normativa de Competencia (Sitio web de la SIECA), <<https://www.sieca.int/index.php/competencia/>>.
10. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 'Regional competition agreements: benefits and challenges' (2018, DAF/COMP/GF/WD (2018)3) Documento del Foro Global de la Competencia, disponible en <[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2018\)3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2018)3/en/pdf)>.
11. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Glossary of industrial organisation economics and competition law* (1993).
12. Principios para fomentar la competencia y la reforma regulatoria (Principles to enhance competition and regulatory reform) del Foro de Cooperación Económica Asia - Pacífico.
13. Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, 29 de octubre de 1993, 1887 UNTS 401.
14. Resolución No. 441-2020 (COMIECO-XCIII) y su anexo, Reglamento Centroamericano sobre Competencia.
15. Rita Yi Man Li y Yi Lut Li, 'The role of competition law: an Asian perspective' Vol. 9 No. 7 *Asian Social Science* <<http://dx.doi.org/10.5539/ass.v9n7p47>> consultado el 13 de septiembre de 2022.
16. Secretaría de Integración Económica Centroamericana, 'Mecanismos de Cooperación Internacional en Materia de Competencia' (2017) Estudio Preparado por la Dirección Jurídica.
17. Valerie Demedts, 'International law Enforcement: different means, one goal?' (2012) Vol 8. Ej. 3 *The Competition Law Review* 223.

Plataformas Digitales



Dr. Francisco Javier Núñez ¹

Ex Director General de Concentraciones de la Comisión Federal de Competencia Económica de México y Ex Comisionado de la Comisión Federal de Competencia Económica de México.

Nuestra era es la del cambio tecnológico, encabezado por la transformación digital. Hace algunos años, el Foro Económico Mundial identificó la existencia histórica de 4 revoluciones industriales. ² La primera, en el siglo XVIII, detonada por la invención de la máquina de vapor, que permitió la industrialización y producción masiva de bienes. La segunda, a finales del siglo XIX, a partir de la introducción de la electricidad a la vida industrial. La tercera, en la última década del siglo XX, ocurrida a partir del surgimiento del internet y la difusión de las tecnologías de comunicación y digitalización.

La cuarta revolución industrial, la de los tiempos que vivimos, es distinta de las tres primeras por su velocidad, impacto y alcance. Se caracteriza por la consolidación de las plataformas digitales, como modelo de negocio predominante en distintos sectores con efectos disruptivos; por la fusión y surgimiento de nuevas tecnologías; por el uso extendido de las herramientas de la inteligencia artificial y por el uso de amplias bases de datos, para el conocimiento de las actividades humanas.



El cambio tecnológico ha impactado al mundo de los negocios. Hace 20 años, las empresas más importantes del mundo se ubicaban, principalmente, en sectores relacionados con la banca y la energía. Hoy en día, las empresas públicas más importantes se relacionan con las plataformas digitales como Apple, Microsoft, Google, Amazon y Facebook, o bien con la producción de componentes electrónicos.

La nueva economía impacta cada as-

pecto de la manera en que trabajamos, estudiamos y consumimos. Es el mundo en que se difumina la línea divisoria entre el mundo real y el mundo virtual. Representa retos significativos para muchas empresas, que ven amenazada su existencia, pero también significa retos para las autoridades encargadas de preservar la competencia en los mercados.

¿Qué es la economía digital?

La tecnología digital se refiere a la representación de la información en términos de bits. El uso de bits reduce el costo de recolección, almacenamiento, computación y transmisión de datos.

El uso de la tecnología introduce modi-

¹El autor es economista y fue Comisionado en la Comisión Federal de Competencia de México. Actualmente es Presidente del Consejo Consultivo del Instituto para la Competitividad Económica y Socio Director de Ockham Economic Consulting.

²Schwab, Klaus (2017), La cuarta revolución industrial, Debate

ficaciones en la manera en que se desarrolla la actividad económica. Entonces, la economía digital consiste en el estudio de los cambios en dicha actividad, derivados de la adopción de la tecnología digital. La economía digital también se encarga de dilucidar la manera en que cambian las características y poderes predictivos de los modelos económicos que se utilizan para describir y analizar la estructura de los mercados. Cuando introducimos tecnología digital, es decir, un entorno en que ciertos costos, particularmente los marginales, caen y se aproximan a cero para un rango de producto elevado, es decir con economías de escala sustanciales.

Particularidades económicas de las plataformas digitales y su efecto en el análisis de competencia

Las plataformas digitales son negocios en que existen enormes economías de escala, situación que las lleva a operar con costos marginales bajos e incluso inexistentes. Además, las plataformas pueden atender simultáneamente a más de un grupo de consumidores, entre los cuales existen externalidades indirectas de red, es decir, la demanda de un lado de la plataforma puede incidir en la demanda del otro lado de esta. Lo usual es que la plataforma establezca diversos precios, e incluso para algunos grupos de usuarios establezca precio cero o negativo. Tal es el caso de servicios como los que proporcionan los buscadores de internet como Google. Estos y otros fenómenos son vistos como irregularidades por parte de las autoridades de competencia, cuando en realidad son características económicas de las plataformas.

Las plataformas representan un reto analítico, ya que los conceptos tradicio-

³ Ver Goldfarb, A. y C. Tucker (2019), "Digital Economics", en *Journal of Economic Literature*, 57(1), marzo de 2019

⁴ Ver Provost, f. y T. Fawcett (2013), *Data Science for Business*, O'Reilly Media.

Efectos en costos de la tecnología digital

La tecnología digital genera impactos significativos en los costos de diversas actividades relacionadas con el manejo de información, entre otros:³

- **Costos de búsqueda.** Los sistemas digitales incrementan el alcance y la calidad de las búsquedas de información. Cada vez es más sencillo para empresas y público usuario acceder a información abundante.
- **Costos de replicación.** La reproducción de bienes digitales se economiza y en algunos casos es cero. Además, en algunos modelos de negocios los bienes digitales son no-rivales, es decir, un consumidor puede ver una película vía streaming sin que ello impida a otro consumidor verla simultáneamente.
- **Costos de transporte.** Los sistemas digitales facilitan la operación de las cadenas logísticas, lo cual reduce el rol de la distancia en el transporte de mercancías.
- **Costos de rastreo.** Las plataformas digitales facilitan el seguimiento del desempeño de empresas e individuos.
- **Costos de verificación.** La certificación de la reputación y confiabilidad de individuos u organizaciones es más sencilla y económica gracias a las plataformas digitales.

Principales usos de la información

La digitalización de múltiples actividades ha dado lugar a la obtención de grandes bases de datos y a la consolidación de técnicas que buscan extraer conocimiento a partir del análisis de estos, lo cual ha conducido a una modificación de los modelos de negocios y ha obligado a un replanteamiento de la estrategia competitiva de las empresas.

Los usos que se pueden dar a las bases de datos son múltiples. A continuación, se señalan solamente algunos ejemplos:⁴

- **Estimaciones de probabilidad de clasificación y clase,** que son técnicas que permiten determinar la probabilidad de pertenencia de un individuo a una determinada clase.
- **Análisis de regresión,** que permite estimar o predecir el valor numérico de alguna variable para un individuo.
- **Pareo entre similares,** que se refiere a la identificación de individuos similares, a partir de los productos que le gustan o que ha adquirido.
- **Agrupación por co-ocurrencia,** que busca asociaciones entre entidades con base en las transacciones que las involucran. Por ejemplo, se busca determinar qué bienes son comprados conjuntamente.
- **Perfilamiento,** que permite caracterizar el desempeño típico de individuos, grupos o población en general.
- **Predicción de enlace,** que sirve para determinar vínculos entre elementos de una base de datos. Por ejemplo, en redes sociales con frecuencia se nos informa cuando tenemos un número determinado de amigos en común con otra persona.
- **Modelación causal,** mediante la cual, a través de métodos experimentales y de observación, se trata de entender qué eventos o acciones causan influencia en otros.

En la práctica, difícilmente existen modelos digitales iguales. Las empresas utilizan estas y otras técnicas para conocer mejor a los consumidores y reaccionar estratégicamente. Cabe hacer notar que el creciente uso de datos y de técnicas para su análisis ha llevado a las autoridades de diversas jurisdicciones a alertar sobre el poder creciente que algunas plataformas pudieran acumular.

nales empleados en política de competencia, como el mercado relevante o el poder sustancial, no aplican de la misma manera que en industrias tradicionales. La existencia de economías de escala implica una tendencia a la concentración que es natural e incluso deseable, si se quiere maximizar la eficiencia económica. La determinación del mercado relevante se complica, por la existencia de grupos de consumidores o lados de la plataforma, que obliga a identificar las externalidades indirectas entre ellos.

Reflexión final

Las plataformas digitales representan un reto para los reguladores, porque a diferencia de las industrias tradicionales, en el caso de las plataformas no es posible identificar modelos estandarizados de operación, que permitan diseñar un marco analítico y para la regulación congruente y unificado.⁶

Las autoridades tienen el deber de estudiar con detalle las particularidades de las plataformas que pretenden regular. No hay manera de establecer medidas de intervención efectivas, si se desconoce la lógica del modelo de negocios y no se tiene claridad respecto de la manera en que la empresa genera sus utilidades.

Los experimentos regulatorios que se desarrollan en Europa y los EUA, posiblemente inhibirán y sancionarán conductas de negocios legítimas y podrían tener efectos contrarios a los que dicen postular. Esta situación no será beneficiosa para los consumidores ni para el funcionamiento eficiente de los mercados.

Preocupaciones en materia de competencia

La comunidad internacional relacionada con la política de competencia ha desarrollado desde hace algunos años un discurso sobre los efectos de la tecnología digital en los mercados. Las principales críticas tienen que ver con:

- Un supuesto aumento del grado de concentración de los mercados y una reducción de la competencia.
- Una disminución de la innovación.
- La existencia de fusiones que buscan eliminar competidores.
- El establecimiento de barreras a la entrada.
- El incremento de los costos de cambio.
- El aumento en los costos fijos.

Desde la perspectiva económica, hay gran controversia en relación con los aspectos señalados. No es propósito de este artículo entrar en detalle en la discusión sobre la veracidad de los planteamientos. Baste decir que, con base en ellos, autoridades de Europa y los EUA han desarrollado un diagnóstico que ha conducido a medidas regulatorias para la prohibición ex ante o per se de conductas de negocios y han establecido las bases para la regulación de las grandes plataformas digitales.⁵

El problema de estos planteamientos es que eluden el uso de herramientas económicas robustas y desechan el análisis de eficiencia de las conductas, con lo cual es altamente probable que la regulación no mejore la eficiencia en el funcionamiento de los mercados, en detrimento del bienestar de los consumidores.



⁵ Por ejemplo, ver Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector (Digital Markets Act); Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC; U.S. House of Representatives (2020), Investigation of Competition in Online Markets – Majority Staff Report and Recommendations, Judiciary Committee’s Subcommittee on Antitrust, Commercial, and Administrative Law and the proposals to regulate competition in Digital Markets issued by this Subcommittee.

⁶ Hovenkamp, H. (2020), “Antitrust and Platform Monopoly”, Faculty Scholarship at Penn Law, 2192



Mujeres Empresarias de Quetzaltenango se fortalecen en negocios, exportación y sostenibilidad

Guatemala, julio de 2023

La ministra de Economía, Luz Pérez, participó el miércoles 2 de agosto, en la apertura del Summit de Mujeres Exportadoras 2023, en Quetzaltenango, evento organizado por la Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT), por medio de su Comité de Mujeres Exportadoras. La actividad constituye una para compartir herramientas, casos y experiencias en pro de fortalecer el papel de la mujer en el ámbito exportador guatemalteco.

"Estamos realmente contentas y satisfechas. Más de 70 destacadas empresas lideradas por mujeres visionarias se unieron al Summit de Mujeres Exportadoras 2023 realizado en la hermosa ciudad de Quetzaltenango. Esta actividad brindó a las empresarias una valiosa oportunidad para exhibir con orgullo sus innovadores productos y servicios al público en general", mencionó Aida Fernández, Gerente del Sector de Manufacturas de AGEXPORT y líder del Comité de Mujeres Exportadoras de AGEXPORT.



El control de concentraciones:

un instrumento confrontado a los efectos de la crisis y de la era digital en América Latina



Dr. Juan Luis Crucelegui

Jefe de Capacitación y Servicios Consultivos de la Unidad de Políticas de Competencia y de Protección al Consumidor Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo –UNCTAD–.

El control de las concentraciones (fusiones y adquisiciones) es una parte muy importante de un sistema de defensa de la competencia, que durante los últimos años ha sido adoptado por países desarrollados y en desarrollo en todo el mundo.¹

Se trata de un instrumento, que se centra en el control de los cambios estructurales de los mercados y que se utiliza sobre todo “ex ante”, lo que permite a las autoridades pertinentes proteger la competencia al tiempo que se consigue preservar el bienestar de los consumidores de una manera preventiva y no contenciosa, para lo cual, la autoridad puede incluir la imposición de remedios a la hora de autorizar una determinada operación de concentración.

En los países en desarrollo y en los países con economías en transición que pasan por la privatización y desregulación de sectores económicos y/o de empresas estratégicas clave, el control de las fusiones es un excelente instrumento para permitir la apertura del mercado y la reorganización de la economía, mejorando la competencia en los mercados que han estado dirigidos a través de empresas públicas en posición monopólica.

El Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente de las Naciones Unidas (Conjunto de las Naciones Unidas sobre la Competencia), único instrumento acordado internacionalmente en el ámbito de la competen-

cia, incluye las fusiones, las absorciones, las empresas conjuntas u otras adquisiciones de control en la lista de prácticas comerciales restrictivas que deben estar cubiertas por un marco jurídico de la competencia.² Por su parte, la Ley Modelo de Competencia de la UNCTAD, que incluye 13 disposiciones como posibles elementos sustantivos para una ley de competencia, aborda las fusiones en sus capítulos II (“Definiciones y ámbito de aplicación”) y VI (“Notificación, investigación y prohibición de las fusiones que afectan a los mercados concentrados”), ilustrando la relevancia del control de las concentraciones dentro de una ley de competencia.³

Para las autoridades de competencia jóvenes y pequeñas, los desafíos en el control de las fusiones comienzan en el nivel de diseño, en lo que respecta a las disposiciones legales y la política de aplicación relacionadas con los diferentes tipos de fusiones, los factores estructurales y de comportamiento que deben considerar las autoridades de competencia, el tratamiento de las ganancias de eficiencia y de los criterios de no competencia, la cobertura y la estructura de las exenciones y los aspectos de procedimiento, incluidas las soluciones o sanciones. La elaboración de un régimen de control de la concentración debe adaptarse a cada situación y a las necesidades de cada jurisdicción, y también es necesario que las autoridades de competencia pequeñas y de reciente creación tengan en cuenta las limitaciones en materia de recursos humanos y financieros, así como su escasa experiencia y la

¹ El origen del control de fusiones y adquisiciones se encuentra en la Ley Clayton de 1914 de Estados Unidos, que surge como respuesta a la Ley Sherman para evitar la elusión de conductas que estaban penalizadas por esta nueva legislación, mediante la consolidación a través de fusiones y adquisiciones de empresas. La Ley Clayton prohibió las fusiones anticompetitivas, aquellas con capacidad de disminuir sustancialmente la competencia. Sin embargo, no fue sino hasta 1976 que se estableció el procedimiento de control de fusiones mediante la notificación obligatoria de las operaciones, con la Ley Hart-Scott-Rodino. Por su parte, en Europa el control de concentraciones económicas se estableció en 1990 y en América Latina varios países comenzaron a establecer regímenes de control de concentraciones en esa década, entre ellos Argentina en 1999.

² <https://unctad.org/system/files/official-document/tdrbpconf10r2.sp.pdf>

³ https://unctad.org/system/files/official-document/tdrbpconf5d7rev3_sp.pdf.

⁴ https://unctad.org/system/files/official-document/ciclpd45_es.pdf.



falta de una cultura de la competencia.⁴

La aplicación del control de las fusiones también depende del ámbito de aplicación seleccionado del régimen, del sistema establecido (notificación obligatoria o voluntaria; ex ante o ex post), de los umbrales establecidos y de los criterios sustantivos utilizados para el análisis de las operaciones contempladas por la ley: la adopción de consideraciones de interés público, concretamente por parte de los países en desarrollo, aunque esté en consonancia con la dimensión de desarrollo reconocida por el Conjunto de las Naciones Unidas sobre la Competencia, puede dar lugar a resultados menos eficientes, que deberían ser objeto de una reevaluación. Una aplicación eficaz del control de las concentraciones presupone la independencia de la Autoridad de la Competencia, tanto del poder político como de los intereses privados, lo que permite llevar a cabo un análisis objetivo de los efectos de las operaciones empresariales sometidas a examen en la competencia y en el bienestar de los consumidores.⁵

1. El control de concentraciones en el periodo de pandemia del Covid-19

El brote pandémico de COVID-19 a principios de 2020 perturbó gravemente los mercados y las cadenas de suministro. Las autoridades de competencia de los países desarrollados y en desarrollo estuvieron a la cabeza de las respuestas de las autoridades públicas de todo el mundo a través de la aplicación rápida y firme de la ley, las acciones de supervisión de los mercados más afectados, la adopción de medidas

excepcionales de exención ante algunos acuerdos de cooperación, la orientación empresarial y la defensa de la competencia, en particular, en relación con los planes de recuperación económica aplicados por los gobiernos.

Las autoridades de competencia también mostraron flexibilidad en el control de las fusiones, suspendiendo o ampliando los plazos para la presentación de notificaciones y de revisión (en Italia, Austria, India, Estados Unidos y Alemania) y aceptando el uso de medios virtuales para efectuar las notificaciones y evitar los contactos físicos.

En este contexto, el cierre y a la quiebra de muchas empresas, especialmente pequeñas y medianas, ha provocado un aumento de las fusiones y una mayor concentración del mercado en determinados sectores. En este sentido, la importancia del control de las concentraciones ha aumentado considerablemente, debido a la necesidad urgente de mantener las empresas a flote y salvar los puestos de trabajo, lo que ha provocado un intenso debate en el mundo de la competencia sobre la conveniencia de autorizar determinadas operaciones a pesar de sus efectos anticompetitivos en el mercado. Se pueden identificar algunas tendencias nuevas debido a las especificidades del contexto económico general, en particular, sobre el uso de la defensa de la empresa en dificultades en lo que respecta a las fusiones de empresas en crisis, concretamente en los sectores económicos más afectados por la pandemia, como el comercio minorista, la hostelería, el turismo y las agencias de viajes. Sin duda, este debate conlleva

cambios en la forma de abordar el control de concentraciones en las operaciones de los próximos años.

2. La adaptación del control de concentraciones en la era digital

Aunque en la actualidad las leyes de competencia parecen seguir siendo apropiadas para hacer frente a las prácticas anticompetitivas y abordar los cambios estructurales de los mercados, en 2020 se introdujeron cambios significativos en los regímenes de control de las fusiones no sólo en los países desarrollados sino también en los países en desarrollo para hacer frente a los riesgos que se derivan de los mercados digitales.⁶

Los efectos de la pandemia han multiplicado las operaciones de concentración en la economía digital, en particular en sectores en los que la innovación impulsa la competencia, como los sectores farmacéutico, biotecnológico, químico o tecnológico.

La creciente preocupación por la competencia en la economía digital, caracterizada por la dominancia de grandes plataformas (BigTech), la expansión del ámbito digital a todos los sectores de la economía y la importancia de preservar los incentivos a la innovación ha llevado a analizar estas operaciones con criterios más adaptados a estos mercados tan dinámicos. En particular, se replantean las teorías del daño no solo en las concentraciones horizontales sino también en las verticales o de conglomerado, que en los mercados tradicionales afectan poco a la competencia.

⁵ La mayoría de los países han adoptado un enfoque ex ante del control de las fusiones. A diferencia de los acuerdos anticompetitivos y los abusos de poder de mercado, que se investigan a posteriori, el control de las concentraciones brinda a los organismos reguladores de la competencia la oportunidad de llevar a cabo una evaluación previa, evitando así ex ante los posibles daños a los consumidores. El control de las fusiones está, por lo tanto, destinado a alentar y, con mucha frecuencia, a obligar a las partes a comunicar a los organismos reguladores las fusiones propuestas antes de que se concluyan.

⁶ Estos mercados han experimentado un crecimiento exponencial en el periodo de la pandemia dando lugar a numerosas operaciones de compra de pequeñas empresas que por sus características quedaban fuera del ámbito de control de las autoridades de competencia. Países como Alemania, Australia, Bélgica, Botswana, Bulgaria, Ecuador, Francia, Irlanda, Kenia, Nigeria, Perú, Turquía, Reino Unido, Uruguay y Vietnam han introducido ajustes de los umbrales de notificación actuales en Argentina, Italia y Filipinas; y otros como China, la Comisión Europea, Finlandia, Francia, India, el Reino Unido y los Estados Unidos han presentado propuestas en las normas de control de las fusiones.



En efecto, la conformación de importantes conglomerados digitales como resultado de la diversificación de productos y la expansión de las plataformas a otros mercados a través de operaciones de fusiones y adquisiciones es una de las tendencias más destacadas en la economía digital y obedece, en buena medida, a la tendencia a ampliar y complementar la oferta de servicios al consumidor.⁷

La evaluación de los casos ha requerido el desarrollo de criterios analíticos susceptibles de identificar aquellos en los cuales, mediante un análisis predictor, puede llegarse a la conclusión de que una operación tiene una alta probabilidad de dañar a la competencia y a los consumidores, sin portar perjuicio al desarrollo y la innovación. El análisis económico, en particular, ha contribuido a la convergencia en la aplicación del control de fusiones de diferentes regímenes jurídicos, poniendo el foco en los potenciales efectos y evitando metodologías más formalistas.⁸

El principal reto que se plantea en el control de concentraciones es el relativo a las denominadas *killer acquisitions*. Estas son operaciones en las que una empresa adquiere a otra con la intención de eliminar un potencial competidor. En los últimos años se ha producido un incremento de este tipo de adquisiciones. Los umbrales para la notificación obligatoria se basan en el volumen de negocios y la cuota de mercado, por lo que estas operaciones

quedaban fuera de la jurisdicción de las autoridades de competencia, de manera que no eran revisadas, pese al impacto que tienen en los mercados. Se han buscado nuevas formas para captar este tipo de operaciones problemáticas para la competencia, como el uso de nuevos umbrales para la notificación obligatoria basados en el valor de la operación. Este mecanismo ya ha sido implementado en Alemania y Austria. De manera alternativa, la Comisión Europea ha reinterpretado el mecanismo de remisión de operaciones de concentración por parte de los Estados miembros, para que se puedan revisar este tipo de operaciones que no llegan a superar los umbrales establecidos en el Reglamento europeo.⁹ Se ha solucionado de manera parcial el problema, ya que la Comisión ha generado mucha incertidumbre con la implementación de su nueva política sobre la remisión de concentraciones económicas.¹⁰

3. Operaciones de concentración en América Latina

Las operaciones de concentración que se han realizado por las grandes plataformas durante los últimos años no han sido revisadas por autoridades de la región. Así, Amazon informó haber realizado 42 adquisiciones, Apple 33, Facebook 21, Google (Alphabet) 48 y Microsoft 53.¹¹ Estas fusiones de carácter global y con impacto en los países de la región han sido analizadas por la Comisión Europea y las autoridades de Estados Unidos y sus decisiones han sido asumidas por los países de América Latina.

Es preciso destacar que las legislaciones sobre el control de concentraciones han sido establecidas y modificadas en años recientes.¹² Por otra parte, la denominada brecha di-



⁷Las plataformas dominantes se han expandido abarcando actividades conexas, con el fin de tener acceso a más datos. Por ejemplo, Google ofrece gratuitamente su sistema operativo Android a los fabricantes de teléfonos móviles, lo que le permite recopilar y utilizar datos de los usuarios. Además, Google ofrece otros muchos servicios, como los de intercambio de videos, comparación de precios, computación en nube y servicios de pago en línea, que a su vez le proporcionan más datos de los consumidores, lo que, por una parte, mejora la calidad de los servicios de su buscador y, por otra, aumenta el valor de los datos que vende a los anunciantes para que orienten mejor su publicidad. Google atrae así a usuarios y anunciantes, y aumenta sus ingresos publicitarios.

⁸Ver https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2020d3_es.pdf Alemania y Austria. De manera alternativa, la Comisión Europea ha reinterpretado

⁹Reglamento (CE) n° 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas ("Reglamento comunitario de concentraciones"). Publicado en: el DOUE núm. 24, de 29 de enero de 2004, páginas 1 a 22 (22 págs.).

¹⁰Ver comunicación de la Comisión en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0331\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0331(01)&from=ES)

¹¹Motta, M. & Peitz, M. (2021), Big Tech Mergers, Information Economics and Policy, 54.

¹²Algunos países como Perú cuentan con control de fusiones a partir de 2021, Chile tiene un régimen de notificación y control de fusiones desde 2016, Argentina, como ya fue mencionado, tiene un régimen de control de concentraciones desde 1999 pero recién en 2018 lo modificó para que deje de ser un control *ex post* y pase a ser un control *ex ante*, cambio que en Brasil se produjo en 2011.



gital sigue siendo una realidad y un obstáculo para el acceso y uso de internet en algunos territorios, lo que condiciona el análisis de impacto de las operaciones de concentración en la competencia actual y potencial, teniendo en cuenta las posibilidades de acceso a internet existentes en cada territorio.

Los casos más sonados que se han dado en la región afectan a sectores como son: los servicios financieros y

Fintech,¹³ las agencias de viaje en línea¹⁴ y las aplicaciones de servicio a domicilio de comida, sector en el que cabe mencionar dos resoluciones contradictorias de diferentes autoridades sobre la misma operación.¹⁵ En efecto en la operación de concentración entre Walmart y Cornershop la autoridad chilena (FNE) y la mexicana (COFECE) llegaron a decisiones contradictorias, de forma que la operación fue aprobada en Chile y prohibida en México. El motivo de esta

discordancia se basó en la utilización de métodos de análisis diferentes. En el caso chileno, la FNE utilizó el método tradicional, estático, mientras que la COFECE utilizó un análisis más dinámico, propio de la economía digital, al considerar que con la compra de Cornershop (fusión de conglomerado), Walmart podría desplazar a sus competidores al utilizar los datos de la empresa adquirida y poder personalizar sus ofertas a los clientes de sus competidores.¹⁶

4. Consideraciones finales

El control de concentraciones de empresas ha adquirido una dimensión diferente. La pandemia del COVID-19 ha dado lugar a un aumento de las operaciones de compra y venta de empresas debido, entre otras causas, a los efectos derivados de las medidas de confinamiento adoptadas por la mayoría de los gobiernos.

Las prácticas de gun jumping son un problema creciente en la aplicación del control de las concentraciones. Si una empresa lleva a cabo una actividad que contribuye al cambio de control de otra empresa, con efectos en un territorio donde existe un control ex-ante de concentraciones, sin notificar o sin esperar a la autorización de la autoridad de competencia, esto tendrá consecuencias jurídicas en forma de sanciones económicas.

Hoy en día se plantea la necesidad de abordar los temas de la política industrial y los campeones nacionales, las consideraciones clave de no eficiencia, como la seguridad nacional y la política ambiental, la defensa de la empresa en quiebra, la aplicación de las reglas en los mercados digitales, la relación entre el comercio y la competencia. La mayor parte de los países de la región disponen de un régimen jurídico de control ex-ante de las operaciones de concentración cuya aplicación debe incorporar al enfoque tradicional basado en los efectos en el precio, un enfoque de eficiencia más dinámico y prospectivo, basado en los efectos de las operaciones en la innovación. En el mismo sentido, aunque sea de forma excepcional, también parece oportuno incorporar criterios de aplicación basados en motivos de política industrial o ambiental.

Aunque la crisis generada por la pandemia de la COVID-19 todavía está en curso, las autoridades de Competencia están totalmente atentas a los desafíos que se avecinan relacionados con la concentración del mercado y con la creciente evolución de la economía digital, que ya han desencadenado el desarrollo de nuevas herramientas digitales que permiten a las autoridades de Competencia estar mejor equipadas para afrontar las prácticas anticompetitivas y las fusiones en este ámbito.

Sin embargo, ahora más que nunca, es prioritario reforzar la cooperación internacional y regional para garantizar una recuperación económica sólida, sostenible e integradora, apoyando especialmente a los países en desarrollo y a los países con economías en transición en estos tiempos difíciles. Como centro de coordinación del derecho y la política de la competencia dentro del sistema de las Naciones Unidas, la UNCTAD está dispuesta a seguir desempeñando un papel activo para ayudar a los países a utilizar la política de la competencia como instrumento crucial para revitalizar sus economías.

¹³ Ver FNE, 2018, F101-2017, Informe de prohibición de operación de concentración y CADE, Ato de Concentração nº 08700.004880/2017-64 (autos públicos: 08700.004431/2017-16).

¹⁴ COFECE, Resolución del expediente CNT-057-2020

¹⁵ FNE Informe de aprobación, <https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2019/01/Informe-de-aprobacion-C3%B3n-F-161-2018-censurado.pdf>
<https://www.cofece.mx/CFCEResoluciones/docs/Concentraciones/V6008/9/4845885.pdf>

¹⁶ <https://www.cofece.mx/cofece-resolvio-no-autorizar-la-concentracion-entre-walmart-y-cornershop/> <https://www.fne.gob.cl/fne-aprobo-venta-de-cornershop-a-walmart-chile/>



¿Por qué la Competencia Importa?



Dr. Mario Umaña

Profesor y coordinador de la Especialidad de Competencia de Lead University en Costa Rica. Ex-profesor adjunto de Georgetown Law Center, del INCE, la ULACIT y la Universidad de Costa Rica.

La idea de proteger la rivalidad como un elemento necesario para que funcionen los mercados y para que éstos asignen precios en forma eficiente es atractiva pero complicada. La rivalidad ayuda, por un lado, a presionar a los agentes económicos a mantener precios competitivos y determinados niveles de calidad de los bienes y servicios ofrecidos. Ya lo decía el Profesor Porter,¹ no es posible desarrollar la competitividad de una empresa o un sector, sino no se está expuesto a las presiones de la rivalidad.

Estas presiones, benefician a la empresa (como el ejercicio necesario para hacerla más fuerte y resiliente), pero, por otro lado, la desafían al menos de dos maneras. Primero, porque la intensa rivalidad es una causa de mortalidad² empresarial, pero también porque las empresas tienen en su DNA una vocación para el monopolio (y todos sus beneficios).³ Ciertamente las empresas que no crecen y expanden su participación de mercado mueren rápidamente. El problema es que, una vez que se vuelven dominantes, pueden relajarse y bloquear la competencia en una forma que afecta al mercado, pero sobre todo a los consumidores. A esta para-

doja se la conoce como el dilema de la competencia.⁴

El desarrollo de la legislación y política de competencia en el mundo es un esfuerzo que lleva más de un siglo, aunque en América Latina es un proceso más reciente, en mucho derivado del llamado “Consenso de Washington”. Su fundación teórica se remonta al trabajo de los clásicos del liberalismo económico, en el Common Law británico del siglo XVII y XVIII, y luego en la Ley Sherman de 1890 en los Estados Unidos. Hoy en día hay más de 138 jurisdicciones (de todos los colores ideológicos) que tienen un mecanismo legal para proteger y fomentar la competencia.

Esto nos lleva a las preguntas centrales de esta breve reflexión editorial: ¿Conviene proteger la rivalidad empresarial en una economía pequeña como la de Guatemala?, ¿Es oportuna (y necesaria) la regulación de la competencia a nivel regional (por ejemplo, en el seno de la integración centroamericana)?, ¿Puede la competencia darnos réditos en otras áreas de la economía (quizás menos evidentes)?; Y quizás la más actual: cuál modalidad de aplicación: ¿agresiva, cautelosa, enfocada en barreras de entrada (abogacía), protegiendo a las PYMES, o protegiendo a eficiencia y el bienestar del consumidor?.

¹Sobre las 5 fuerzas (o diamante) de la competitividad del Prof. Michael Porter, ver <https://www.isc.hbs.edu/strategy/business-strategy/Pages/the-five-forces.aspx>

²Sobre la mortalidad (supervivencia) de las empresas en un país pequeño, ver estudio de Ruffo, Butler, Galassi, y González (2012) citado por Informe de Evaluación de Emprendedores Innovadores la ANII en <https://www.anii.org.uy/upcms/files/listado-documentos/documentos/informe-de-evaluacion-capital-semilla.pdf>

³Ver Robert Liefmann, Monopoly or Competition as the Basis of a Government Trust Policy (1917) The Quarterly Journal of Economics, Vol. 29, No. 2 (Feb. 1915), pp. 308-325

⁴Ver To Compete or Cooperate – A Strategic Dilemma in Kock, Sören & Organization, Management & Slotte-Kock, Susanna & Entrepreneurship, Management & Organization (2010). https://www.researchgate.net/publication/228563639_To_Compete_or_CooperateA_Strategic_Dilemma/stats#fullTextFileContent Published by: Oxford University Press. <https://www.jstor.org/stable/pdf/1884961.pdf>



1. La regulación de la competencia en países pequeños.

En Centroamérica enfrentamos la dificultad de tener mercados muy pequeños y naturalmente oligopólicos, con tendencia a concentrarse aún más. Frente a esta realidad, las opciones de política pública podrían tender a ser binarias para este tipo de países: i) desarrollar una política industrial que privilegie y fomente la concentración (por temas de economías de escala)⁵; o ii) fortalecer los mecanismos de protección de la competencia para evitar los abusos de posiciones dominantes, la cartelización, y la concentración económica.

La mayoría de los países pequeños han optado por ir fortaleciendo gradualmente, no sin dificultad y de forma heterogénea, los mecanismos, tanto para proteger la competencia, como para desarrollar su política de competitividad. Guatemala tiene una tarea pendiente al carecer de legislación específica de competencia.

⁵Ver Gal (2003 y 2004), citado por C. Schatan y M Avalos en Condiciones y Políticas de Competencia. Economías Pequeñas de Centroamérica y del Caribe, CEPAL (2006). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1910/S337972S312_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁶Ver Mario Umana. REGIONAL COMPETITION ARRANGEMENTS: THE CASE OF LATIN AMERICAN AND THE CARIBBEAN (2018) [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2018\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2018)6/en/pdf)

⁷Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano, Ricardo Zapata y Esteban Perez. CEPAL 2001 https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/4983/S01111015_es.pdf

⁸ http://www.sice.oas.org/tpd/cacm_eu/cacm_eu_s.asp

2. La regulación de la competencia en la integración centroamericana.⁶

El Mercado Común Centroamericano⁷ es, después de la Unión Europea, el esfuerzo de integración económica y comercial más antiguo de la era moderna. A diferencia del Tratado de Roma, sin embargo, el Protocolo de Guatemala de 1960 (formalmente conocido como Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960 y firmado en la ciudad de Managua, Nicaragua) no visualizó la importancia de la regulación de la competencia. No es sino hasta 2012 que se acuerda establecer la Unión Aduanera, y finaliza además la negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, donde el tema de competencia adquiere una relevancia regional.⁸

Esta iniciativa da lugar al grupo de trabajo de la Red Centroamericana de Autoridades Nacionales Encargadas del tema de Competencia (RECAC) compuesto por las autoridades de competencia de la región quienes desarrollaron recientemente un Reglamento Centroamericano sobre competencia, mayoritariamente enfocado a temas de cooperación, pero todavía muy tímido en temas de control de concentraciones e investigaciones por carteles regionales. Ésta es una deuda del proceso de integración pues se adolece de mecanismos idóneos para combatir prácticas anticompetitivas de naturaleza regional, más en tratándose de una zona que aspira a tener un mercado único.

3. Las otras dimensiones de la competencia

La política de competencia puede tener efectos diversos en momentos que otras herramientas más tradicionales de política económica (monetarias, fiscales, financieras) están muy atadas por las circunstancias del complicado entorno internacional. La política de competencia puede contribuir a: i) los objetivos de la política social y combate a la pobreza y el bienestar de los consumidores en forma de precios más bajos, lo que aumenta el poder adquisitivo de los consumidores, especialmente aquellos con ingresos más bajos (muchos de los mercados de productos consumidos por poblaciones de menor ingreso tienen problemas de competencia, y en algunos casos de colusión, podrían generar precios entre 20%-40% más altos comparados con mercados competitivos), ii) generar ahorros fiscales, al mejorar la competencia en los procesos de contratación pública y obtener mejores precios (los países de la región invierten cerca del 15% del PIB en compras públicas). Las licitaciones colusorias pueden aumentar los precios entre un 20% y un 40%; y iii) impulsar la productividad (competitividad) del sector privado mediante el aumento de las condiciones de rivalidad en el mercado nacional y la promoción de la innovación.⁹

[eu_s.asp](http://www.sice.oas.org/tpd/cacm_eu/cacm_eu_s.asp)

⁹Ver Mario Umana. MAINSTREAMING DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA. Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia, Uruguay 2014. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/LAC-F\(2014\)7&docLanguage=E](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/LAC-F(2014)7&docLanguage=E)



4. Cuál modalidad de aplicación

En estos momentos, las jurisdicciones maduras como las de Estados Unidos y la Unión Europea están dando un giro hacia una intervención más agresiva de la política de competencia, ingresando además en temas de protección de otros principios como el de privacidad, y la regulación más fuerte de ciertas industrias en los sectores digitales. Está por verse la sostenibilidad de estos esfuerzos y si las cortes van a seguir este camino, pero su impacto en jurisdicciones más pequeñas es muy posible. Tampoco está claro que la vía adecuada sea la protección de las PYMES como objetivo per se de la política de competencia, o como mecanismo de combate a la desigualdad de la sociedad. De momento, parece que conviene tener cautela, sobre todo porque las agencias pequeñas no tienen muchos recursos para una implementación agresiva y tiene más sentido enfocarse especialmente en el desmantelamiento de barreras de entrada con acciones de abogacía, y en el combate de prácticas horizontales (carteles y licitaciones colusorias) y en el control de concentraciones.



5. Conclusión

En conclusión, la caída del PIB que estamos experimentando en la región en los últimos años solo se podrá revertir con mayores niveles de productividad. Lamentablemente, América Latina no ha sido un buen ejemplo en este campo, pues la región tiene índices muy bajos en comparación con otras regiones. La rivalidad es elemento indispensable para generar ese incremento de productividad (como lo han demostrado las jurisdicciones de mayor crecimiento en el mundo), y como sabemos, la mejor forma de proteger la rivalidad es fomentado una adecuada aplicación de la política y legislación de competencia.

En este marco, los beneficiarios directos de la competencia serán: i) todos los consumidores, pero especialmente los más pobres; ii) las empresas, pero sobre todo aquellas que contribuyen al crecimiento dinámico; y finalmente, iii) la estabilidad fiscal del estado mismo, a través de compras públicas a precios más eficientes que permitan ahorros sustanciales.

Un mayor desarrollo de la política de competencia en Guatemala podría contribuir a alcanzar todos estos objetivos.



 Centro Empresarial Géminis
10, 12 calle 1-25, zona 10
Ciudad de Guatemala,
Local 318, 3er. Nivel.

 www.registromercantil.gov.gt

 Horario de atención:
De 8:00 a 16:00 horas

 1515  3992-6689

Con instalaciones modernas, cómodas y seguras. Servicios bancarios a la mano y amplios parqueos.



Servicios disponibles:

- Inscripción de Comerciante Individual y Empresa Mercantil
- Inscripción de Auxiliares de Comercio
- Inscripción de Aviso de Emisión de Acciones
- Inscripción de Asambleas Generales
- Inscripción de Convocatoria
- a Asambleas Generales
- Inscripción de Balances Generales
- Inscripción de Mandato
- Cancelación de Nombramientos
- Cancelación o Revocatoria de Mandato
- Cancelación de Aviso de Emisión de Acciones
- Inscripción de Sociedades Nuevas
- Inscripción de Primera Empresa de Sociedad
- Inscripción de Primer Nombramiento de Sociedad
- Inscripción de Modificación de Sociedad por medio de formulario
- Inscripción de Modificación de Empresa por medio de formulario
- Inscripción de Modificación de Sociedades por medio de Escritura Pública

Competencia y Competitividad



Dr. José Domingo Conde

Presidente del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores y Empresas de Guatemala.

Utilizando la normativa de la propia Ley del Organismo Ejecutivo que permite delinear el rayado de la cancha del Ministerio de Economía, la competencia se refiere a los asuntos del comercio interno, mientras que la competitividad se plantea los retos del acceso de bienes y servicios a los mercados globales, es decir, lo que se conoce como comercio exterior o bien, comercio internacional.

Diferenciando la Competencia y la Competitividad.

A partir de los años noventa, precisamente con el advenimiento de la democracia, se comenzó a liberalizar la economía. El reto es inmenso, tanto para empresarios como para trabajadores y consumidores, en virtud de que el desmonte arancelario, iniciado a finales de los ochenta, plantea desafíos claros en materia de creatividad y calidad de los bienes y servicios.

Recordemos que en los mercados globales estamos compitiendo casi cuerpo a cuerpo con naciones como Taiwán o Corea del Sur que a partir del período de post guerra, allá por la década de los 50's emprendieron una marcha acelerada, primero fortaleciendo su proceso de competencia e industrialización -con mucha ayuda estatal por cierto- y luego

caminando con la mira del acceso a los mercados globales, tomando ventaja de la liberalización financiera y comercial que se observó con mayor fuerza en el mundo a mediados de los 80's. Cuando ello fue ocurriendo, los tigres asiáticos ya tenían mucho músculo para competir en los mercados globales, a través también del impulso interno a la ciencia y la tecnología.

Entendemos entonces que la competencia interna que busca la competitividad desde hace varias décadas está asociada a procesos de creación de valor agregado; es decir, de industrialización y adaptación logística de bienes y servicios, razón por la que junto a la Dirección de Promoción a la Competencia del Ministerio de Economía tienen un papel crucial que jugar al respecto.

La Dirección de Política Industrial tuvo un alto protagonismo precisamente cuando se crea el Mercado Común Centroamericano, haciendo que las familias empresariales hoy muy conocidas inicien su aventura hacia el exterior, primero fortaleciéndose internamente bajo un contexto centroamericano, y luego dirigirse de una forma ordenada (al menos esa era la visión de aquellos tiempos), hacia los mercados globales, llamado ello en el argot económico: la exportación a terceros países.

El notable Maestro y profesor en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos, Alfredo Guerra Borges, nos plantea muy bien la génesis de estos procesos en su interesante obra Guatemala: 60 años de historia económica (1944-2004).¹ Guerra Borges nos indica que una de las más importantes innovaciones económicas de los años sesenta fue precisamente la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA), a fines de los 50's. Ello contribuyó fuertemente al proceso de industrialización de Guatemala, en primer lugar, porque la zona de libre comercio creada con el MCCA expandió el mercado interno del país, y éste se fue constituyendo junto con El Salvador y Costa Rica en los líderes de tal proceso.

El instrumento de política económica clave al respecto fue el denominado aran-

¹ Ver a este respecto: Guerra Borges, Alfredo (2011) Guatemala: 60 años de historia económica (1944-2004), Biblioteca Básica de Historia de Guatemala, Fundación Soros, Guatemala.

² Ver a este respecto: Martínez, Luis Carlos (2021) El Nadador, editorial Magna Terra, Guatemala



cel externo común, del cual el experto citado nos precisa que brindó a la incipiente industria una barrera de protección.

En adición el denominado Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, bajo la responsabilidad en Guatemala del Ministerio de Economía y su Dirección de Política Industrial, permitieron conducir con orden tal proceso que incluso fue el origen de la creación de importantes instituciones financiera actuales, como lo es el Banco Industrial, que se capitalizó inicialmente con fondos

de todos los industriales guatemaltecos participantes en el proceso de integración.

De esa fecha hasta finales de los 80's mucha agua pasó bajo el puente, y con el rompimiento de Costa Rica de sus compromisos para mantener un arancel externo común y el advenimiento de nuevas ideas liberalizadoras y de política comercial externa se vino el reto de la globalización en pleno; desmontar aranceles y buscar los mercados globales, teniendo en ello el Ministerio de Economía guatemalteco un papel clave que jugar.

Hoy en día los retos son entonces de gran calado. Es algo así como los retos que se plantean a un equipo de balompié, baloncesto o a un corredor de 100 metros planos o lanzamiento de jabalina, habiéndose formado en procesos de competencia locales, expandirse primero a Centroamérica y el Caribe y luego a los campeonatos mundiales y las olimpiadas.

Los guatemaltecos podemos hacerlo, con el apoyo debido: el guatemalteco Luis Carlos Martínez² cosechó en su vida deportiva 7 medallas de oro, 2 de plata y 3 de bronce en los juegos centroamericanos; además 1 medalla de oro y 3 de plata en los juegos centroamericanos y del caribe. Nótese la gradación de los retos de la competitividad. Luego en los juegos panamericanos cuenta con 1 medalla de plata y récord Panamericano, y finalmente en las olimpiadas de Tokio fue finalista olímpico en el puesto 7, habiendo cerrado la competencia con un tiempo que lo habría colocado con la medalla de oro cuatro años antes, rompiendo incluso el récord de Michael Phelps, campeón mundial de los 100 metros mariposa!!!!.

Seguramente, si Martínez hubiera tenido mayor apoyo de su federación y del comité olímpico, habría logrado más éxitos: así



pasa con los países la esfera estatal debe actuar como un apoyo al fortalecimiento de la competencia interna, logrando formar empresas exitosas para competir en los mercados globales.

Fortalecer la competencia y eliminar privilegios: un mandato constitucional

Nada más falso que creer que el tema de la institucionalidad de la competencia es un asunto de ideologías y de intervención del mercado. Un simple curso de teoría económica moderna, de los que se toman en primeros años de la carrera de economía, o bien en el área común de cualquier carrera vinculada con las ciencias empresariales, muy bien nos muestra los ejemplos perjudiciales al bienestar de los comportamientos de los monopolios y los oligopolios versus la competencia. Y todo ello tiene que ver con el bienestar de la población. Por tal razón, las políticas de competencia y de protección al consumidor son toda una realidad en los países que se destacan en las olimpiadas del comercio exterior.

Nuestra Constitución Política prescribe taxativamente en el Artículo 130. Prohibición de monopolios. Además, ordena así: "Se prohíben los monopolios y privilegios". Y añade que el Estado limitará el funcionamiento de las empresas que absorban o tiendan a absorber, en perjuicio de la economía nacional, la producción en uno o más ramos industriales o de una misma actividad comercial o agropecuaria.

Ahora viene lo más interesante: nos ordena a proyectarnos hacia el futuro cuando nos dice la Constitución que las leyes determinarán lo relativo a esta materia". Y, es más, la Constitución resulta ser tan visionaria que ordena al Estado proteger la economía de mercado e impedir las asociaciones que tiendan a restringir

la libertad de mercado o a perjudicar a los consumidores.

Esta visionaria Constitución, también en el artículo 43 nos permite la libertad de industria, comercio y trabajo, "salvo las limitaciones que por motivos sociales o de interés nacional impongan las leyes". A este respecto, debemos entender también que Régimen Económico y Social de la República se funda en principios de justicia social (artículo 118).

En relación con tal Régimen Económico y Social, se prescribe también que resulta ser una obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional.

Y como si esto no fuera poco, en el Artículo 119. Obligaciones del Estado, literal h) nos remarca la Carta Magna que es obligación del Estado "impedir el funcionamiento de prácticas excesivas que conduzcan a la concentración de bienes y medios de producción en detrimento de la colectividad".

¿Qué nos motiva a pensar todo lo anterior?; En primer lugar, que, como ciudadanos, los profesionales guatemaltecos debemos impulsar un orden económico moderno, que nos adecúe de manera competitiva en el concierto de naciones más avanzadas, para ello debemos empezar por nuestros entornos. A este

respecto, en lo que concierne a la Asamblea de Colegios Profesionales y el propio Colegio de Ciencias Económicas, la primera misión que tenemos es asegurar la excelencia en el desempeño de las profesiones. Por tal razón, los archivos del colegio profesional que presido están llenos de propuestas vinculadas al mejoramiento y actualización profesional y también el fortalecimiento de las competencias de cada uno de sus agremiados, contribuyendo así con los planes de carrera en el sector empresarial y la lucha contra el empirismo.





problema de agencia,³ que resulta ser un concepto útil e interesante según el colega mexicano Carlos Ruiz González, quien es columnista del prestigiado periódico El Financiero.

Nos dice primeramente González que no hay nada más práctico que una buena teoría, utilizando la frase del notable académico Kurt Lewin. González nos ilustra el problema de agencia con un ejemplo sencillo e interesante:

Supongamos que eres un avicultor, tienes gallinas ponedoras y, simultáneamente, eres socio de una cooperativa de productores de huevo, que compra su producción para comercializarla. En tanto que tienes en tu cabeza el papel de socio, formas parte del consejo de esa cooperativa, pero también juegas tu papel de productor individual de huevos. Tienes que actuar entonces con incentivos y reglas de dos cabezas.

Resulta ser que, en el seno de la cooperativa, el consejo define el precio que le pagan a los avicultores por el huevo, pero es aquí en donde entran los conflictos conductuales que obligan a poner adecuadas reglas del juego competitivo: a nuestro avicultor se le presenta entonces el conflicto a la hora de determinar el precio: por un lado, le conviene subir el precio. Pero por otro no, porque con precios más bajos las utilidades de la cooperativa suben y él recibe mejores dividendos a la hora de repartirlos.

En este caso hay un problema de agencia, porque como papel de agricultor él es un Agente, mientras que en el papel de socio él es parte del Principal. A menudo entonces surgen problemas entre el Principal

y sus agentes. Es decir, entre los intereses de los accionistas y los de los gerentes o administradores de las empresas.

En las empresas familiares tales problemas se incrementan cuando los miembros de la familia están involucrados en el denominado management y a la vez tienen intereses en la parte de los dividendos, conocidos como stockholders o accionistas.

Las soluciones a estos conflictos implican, aparte de negociaciones sanas entre ambos actores, un conjunto de reglas que permitan ordenar las empresas y es entonces cuando dentro de una visión más general surgen las diversas leyes y regulaciones para ordenar los mercados y evitar conflictos como los que frecuentemente surgen con problemas como el de la agencia. A este respecto, la denominada Economía del Comportamiento, nos permite generar ideas y legislación al respecto de buscar juegos cooperativos y reglas determinadas para competir sin abusos ni privilegios.

Hacia una institucionalidad de la competencia en Guatemala

Durante el mes de agosto de 2022 fueron publicados sendos anuncios de prensa, y además se divulgó por la vía de la comunicación social una nueva Marca País, que comprende no sólo variables turísticas sino de atracción de inversiones y de promoción de la compra en el exterior de bienes y servicios guatemaltecos.

Es aquí entonces en donde entran en juego las habilidades profesionales y técnicas para el diseño organizacional de las reglas del juego de la competencia, siendo que su institucionalización con más fuerza y presencia resulta fundamental, y es además un requisito fundamental de la competitividad internacional.

En cuanto a esto último, resulta vital que el sector corporativo guatemalteco fortalezca la carrera administrativa en base al mérito. Hay importantes casos de empresas guatemaltecas en donde se diferencia claramente el papel de los accionistas y el de la gerencia, y ello para evitar el clásico

³ Ver a este respecto, por ejemplo: Ruiz Gonzalez, Carlos (2021) Teoría de la Agencia: un concepto útil e interesante, El Financiero, México.



Existe, por ejemplo, desde principios de siglo, una ley tipo de la competencia, diseñada por el Sistema de Naciones Unidas.⁴ El objetivo primordial de dicha legislación es el de controlar o eliminar los convenios o acuerdos restrictivos entre empresas, las fusiones o adquisiciones o el abuso de una posición dominante en el mercado, que limiten el acceso a los mercados o restrinjan indebidamente de algún otro modo la competencia y tengan efectos perjudiciales para el comercio nacional o internacional y el desarrollo económico.

Lo anterior bien nos dice que el tema no es únicamente una preocupación de índole interna, sino a nivel de las denominadas entidades multilaterales como la Organización Mundial de Comercio -OMC- o bien la Organización para la Cooperación y Desarrollo -OECD-, estas reglas resultan ser fundamentales, e incluso hay acuerdos de cooperación y regulación entre las grandes potencias comerciales.

Concluimos así, que resulta fundamental el empuje de una institucionalidad de la competencia y fortalecer a la Dirección de Promoción a la Competencia del Ministerio de Economía guatemalteco. En las discusiones colectivas al respecto suelen ocurrir variadas discusiones y posturas sobre el órgano supervisor o regulador, y los ponentes se preguntan si debiera ser completamente autónomo o bien ser un órgano un tanto desconcentrado del ente ministerial.

Se necesita entonces de una especie de árbitro que administre la competencia en múltiples sectores, poniéndole el ojo a prácticas como las siguientes:

Convenios entre empresas para fijar precios u otras condiciones de venta, en particular en el comercio internacional.

La licitación colusoria.⁵

La repartición de los mercados o los clientes.

Las restricciones de la producción o las ventas.⁶

La negativa concertada a adquirir.

La negativa concertada a satisfacer las demandas de compra de productos o de prestación de servicios.

La denegación colectiva de participación en un acuerdo, o de admisión en una asociación,⁷ que sea decisiva para la competencia.

Tanto autonomía, como desconcentración, sufren las mismas patologías cuando no hay un acuerdo sereno y claro entre el colectivo de ciudadanos sobre si es conveniente contar con un buen árbitro y buenas instituciones.

Como Presidente de un Colegio profesional estrechamente vinculado al tema de la competencia, mi postura es

que quienes participen en la responsabilidad de la regulación sean personas de mérito, con ética e independencia de todo poder formal o fáctico. Los órganos de competencia de realidades como la europea, la estadounidense y en el contexto centroamericano, casos como el chileno actual, nos enseña que la presencia de profesionales bien preparados, con maestría y preferiblemente doctorados en el tema, resultan ser fundamentales en el armado y participación de la agencia reguladora de la competencia.

Es por ello por lo que hemos estado y seguiremos insistiendo en un Servicio Civil moderno, que garantice la estabilidad de carrera y la profesionalización de los encargados de la regulación y el ordenamiento de la competencia. Se trata además de personas con un alta ética, sin conexiones con los partidos políticos de turno, o bien con los grandes conglomerados corporativos que tienden a cooptar la función pública en su propio beneficio.

Y una consideración más: recordemos que los propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas son la mayoría en el ambiente empresarial, incluso el Ministerio de Economía cuenta con un viceministerio del ramo. Para ellos y ellas resulta fundamental en su crecimiento, contar con normas de ordenamiento que, además de permitir y fomentar su crecimiento, no limiten su desarrollo frente a los grandes conglomerados corporativos de locales y del exterior.

⁴ Ver a este respecto: Naciones Unidas (2000) Ley Tipo de la Competencia, publicaciones de la Unctad sobre temas relacionados con el Derecho y la Competencia, Ginebra

⁵ A este respecto es de vital importancia el ordenamiento jurídico normativo de las adquisiciones del Estado. El Colegio de Profesionales de las Ciencias Económicas ha presentado propuestas, tanto de un mejor Sistema de Servicio Civil, como de Adquisiciones.

⁶ En teoría económica esto se conoce muy claramente como esquinamiento de los mercados (cornering the market), que es un tema de graves sanciones en los Estados Unidos de América, por ejemplo.

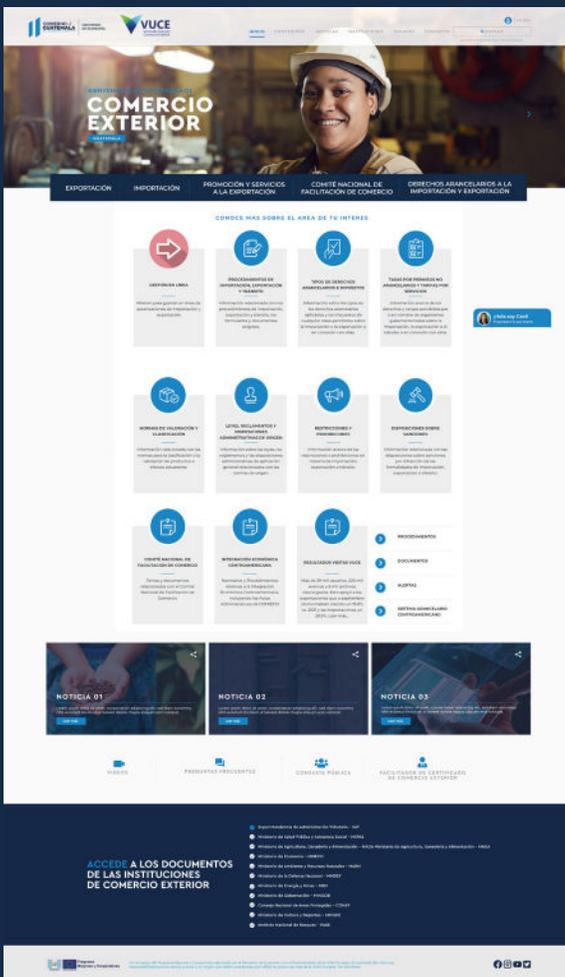
⁷ Aquí vemos el por qué todo tipo de acuerdo o Cartel debe ser prohibido y sancionado.



VUCE

Ventanilla Única de Comercio Exterior

www.comercioeinversonguate.gob.gt



VUCE, UN PORTAL QUE FACILITA EL COMERCIO

La **Ventanilla Única de Comercio Exterior**, conocida como **VUCE**, es una plataforma digital de ayuda que facilita al público en general la **información y gestión de los procesos relacionados con la importación, exportación y tránsito de mercancías**, con la ventaja de que todos los trámites o consultas se pueden hacer en un punto único de referencia a través de Internet.

La **VUCE** es una iniciativa del Ministerio de Economía, en la cual **participan y contribuyen todas las autoridades** que intervienen en procesos de comercio exterior, digitalizando procesos y reduciendo la burocracia en sus gestiones.

La **VUCE** también se transforma en una herramienta de trabajo para los emprendedores, las MIPYMES y para impulsar el desarrollo digital de las empresas, porque **agiliza los trámites** y transparenta el proceso de la información.

A nivel del comercio internacional, se convierte en una puerta para **incrementar las exportaciones guatemaltecas** de la mano de la estrategia de comercio exterior y a través de la suscripción de nuevos tratados comerciales, así como de continuar impulsando el proceso de unión aduanera e integración en la región centroamericana.



El Impacto de las Políticas de Innovación y Competencia



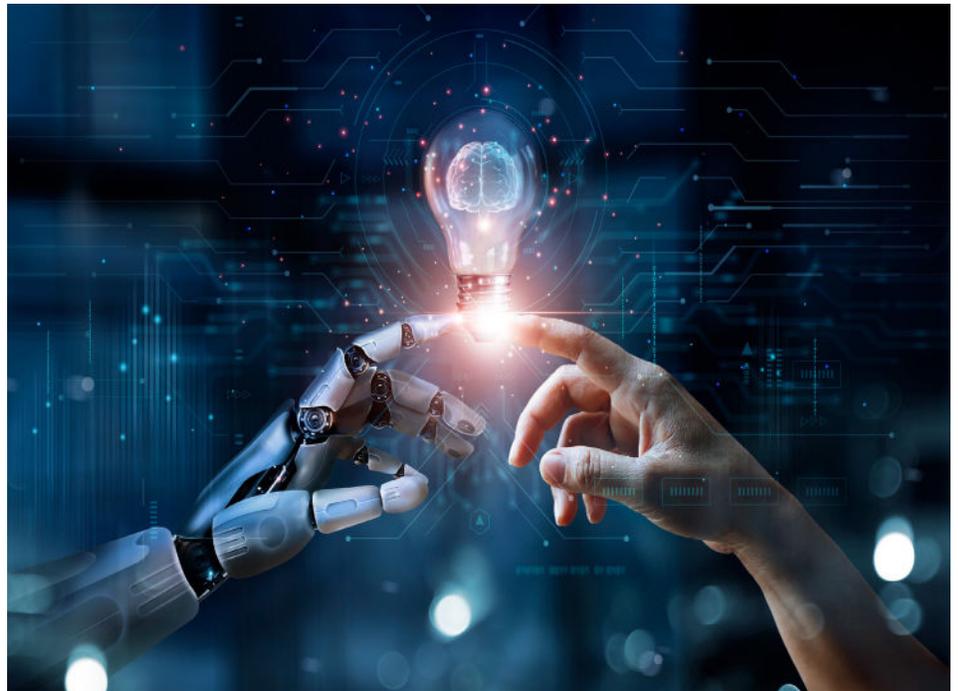
José Ardón

Director Ejecutivo del Instituto para la Competitividad Económica (ICE)

La innovación es uno de los elementos principales que impacta de forma considerable en la competitividad de un país. El concepto de innovación, desde una perspectiva contemporánea puede ser entendida como la “introducción de nuevas soluciones en respuesta a problemas, retos u oportunidades que surgen en un ambiente social y/o económico” (Edler & Fagerberg, 2017).

La innovación comúnmente es producto del resultado del proceso económico en el que las empresas compiten para volver más eficientes sus operaciones y proveer de nuevos bienes y servicios a la población. Sin embargo, las instituciones también impactan en el grado de innovación que pueden experimentar los mercados en un país determinado, por lo que las políticas públicas también juegan un rol importante sobre este aspecto.

La función de las políticas públicas con respecto a la innovación suele ser abordada desde tres perspectivas (Edler, et al., 2016). La primera entiende que el mercado en ocasiones tiene fallas o asimetrías de información que deben ser resueltas por medio de políticas que fomenten la innovación en ausencia de condiciones de mercado existentes. La segunda se enfoca en comprender la innovación como un sistema en el cual se debe analizar si las políticas públicas deben enfocarse en solucionar marcos legales, regulatorios o financieros que limitan la innovación, si el sistema tiene capacidades inadecuadas o si el intercambio, las interacciones y la cooperación son insuficientes. Por último, la tercera orienta en promover la innova-



ción para solucionar metas u objetivos públicos determinados, como por ejemplo en seguridad, salud o educación.

Las políticas de ciencia, tecnología e innovación también han pasado por un proceso de cambio en sus marcos de análisis. Los autores Schot & Steinmue-

ller (2018) identifican 3 marcos que han dado sustento a la elaboración e implementación de diversas políticas en diferentes momentos históricos. El primer marco nace post segunda guerra mundial en el que se le dio un rol predominante al Estado para desarrollar políticas de investigación y desarrollo para promover



el crecimiento y solucionar los problemas de mercado. El segundo marco surge en la década de los 80s en donde se puso énfasis en la competitividad y, por lo tanto, en la creación de ecosistemas nacionales que facilitaran el intercambio comercial e intelectual, así como también para fomentar el emprendimiento. Por último, el tercero es más contemporáneo y se ha enfocado en “cambios transformativos” que le añaden un elemento de sostenibilidad a las políticas de investigación y desarrollo.

Esto nos plantea una primera pregunta que se debe pensar previo a discutir las políticas que fomenten la innovación, ¿Qué queremos alcanzar? Una política de innovación puede comprender muchas acciones, desde aquellas que promuevan el intercambio de información para generar procesos más eficientes en determinados sectores hasta el buscar solucionar problemas públicos específicos, como lo podría ser el tráfico. Así mismo, para elaborar políticas que fomenten la innovación primero se debe comprender el contexto actual del mercado y en caso de

que exista una brecha en la innovación, identificar las posibles barreras que impiden un proceso económico que genere un ambiente competitivo que amplíe la frontera tecnológica. Por último, la innovación suele considerarse como el último paso en el proceso de industrialización (Yulek, 2018), siendo importante también enfocarse en las primeras 4 fases que permiten a las empresas contar con las condiciones necesarias para invertir en este aspecto.

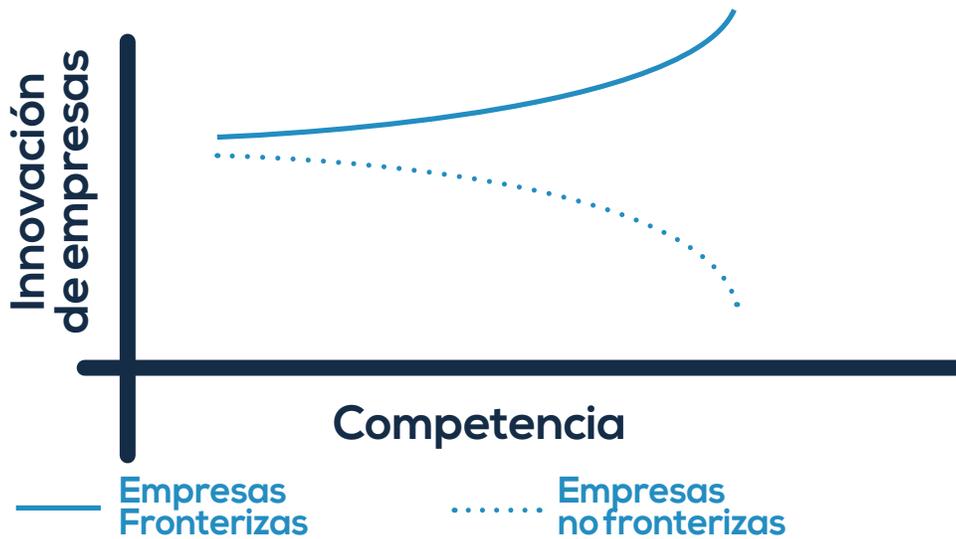
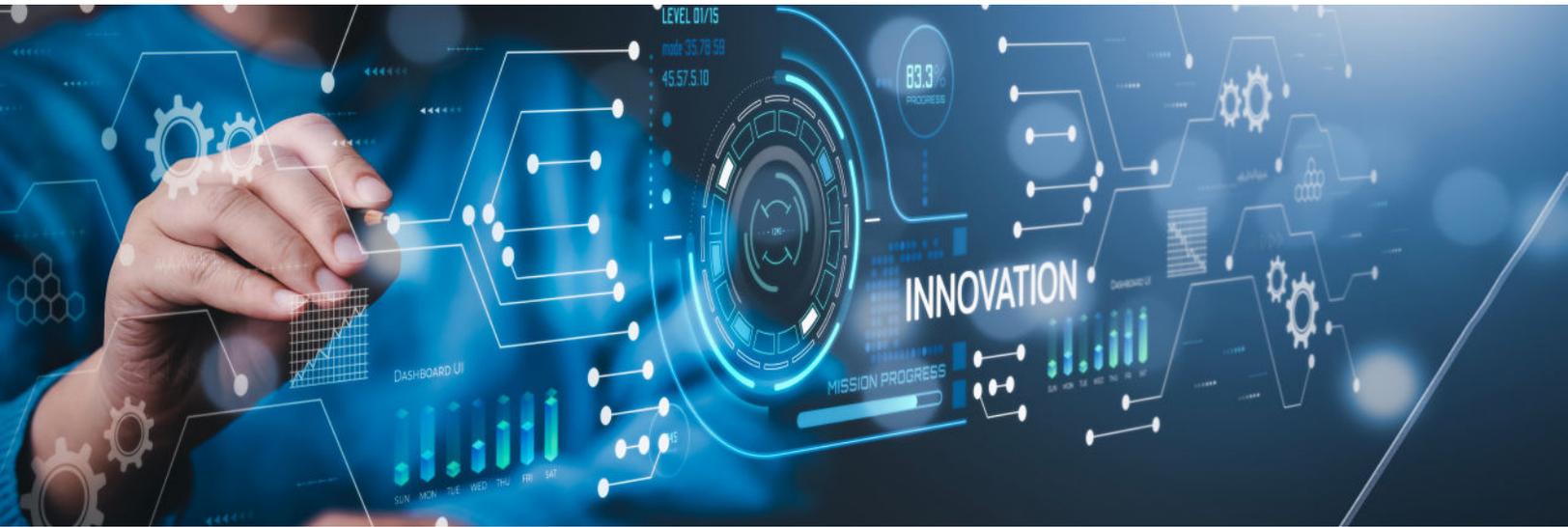
Varios indicadores son utilizados para medir el grado de innovación que existe en un país, entre ellos el más conocido o utilizado suele ser el que se encuentra dentro del Índice de Competitividad Global elaborado por el Foro Económico Mundial. En la última versión del índice (2019) Guatemala se encuentra en la posición 98 de 141 países en innovación, que se desglosa en 3 subíndices: comercialización, interacción y diversidad e investigación y desarrollo. En comercialización el país se encuentra en la posición 80, en interacción y diversidad en el 94 y en investigación y desarrollo en el 128 (Foro Económico Mundial, 2019). Para

mejorar la competitividad del país es indispensable prestarle atención a la brecha que existe en innovación, y en especial, en investigación y desarrollo.

El rol de la competencia en la innovación

En toda economía y en todo sector productivo existe una frontera tecnológica, de la que las empresas pueden estar cerca o lejos. La frontera tecnológica, en otras palabras, es que tan cerca está la productividad de una empresa con respecto al nivel máximo de productividad del sector. (Aghion, 2021). En los países en los que históricamente no ha existido mayor innovación y competencia, las empresas suelen estar más lejos de la frontera tecnológica. Así mismo, países que históricamente están a la vanguardia en términos tecnológicos, son los que suelen continuar innovando y ampliando dicha frontera. El efecto de la competencia sobre la innovación en las empresas es distinto en aquellas que se encuentran cerca de la frontera tecnológica que en las que se encuentran lejos.

La gráfica muestra el efecto de la competencia en la innovación en las empre-



sas. La línea punteada inferior muestra lo que ocurre con las empresas que se encuentran lejos de la frontera tecnológica. Como se puede observar, a medida en la que incrementa la competencia, las empresas más lejos de la frontera tecnológica tienen menor incentivo a innovar. Esto ocurre debido a que, para estas empresas, acercarse a la frontera tecnológica se vuelve cada vez más costosa; y las empresas que entran a competir son más productivas, van desplazando a las que son menos productivas.

Por otro lado, analizando nuevamente la gráfica encontramos que aquellas empre-

sas que se encuentran cerca de la frontera son las que más innovan producto de un aumento en la competencia. Las empresas más productivas se ven en la necesidad de continuar innovando para seguir obteniendo las ganancias que gozaban previo a ese incremento en la competencia. Del mismo modo, aquellas empresas más cerca de la frontera son las que mayor capacidad de innovación tienen, dado que ya gozaban de altos niveles de productividad.

Evaluando el desempeño del país en términos de competencia, utilizando nuevamente el Índice de Competitivi-

dad Global, encontramos que Guatemala está en el puesto 59 de 141 países en competencia doméstica. Dicho indicador se subdivide en: efectos distorsionadores de impuestos y subsidios en la competencia, grado de dominio de mercado y competencia en servicios. En el primero de ellos, Guatemala está en el puesto 63, en el segundo en el 77 y en el tercero en el 41 (Foro Económico Mundial, 2019). Es necesario resaltar que este indicador es evaluado por medio de la opinión de expertos y no sobre indicadores objetivos que midan el grado de competencia en mercados determinados.

Conclusión

Esta forma de comprender el impacto de la competencia en la innovación evidencia la necesidad de comprender la situación en la que se encuentran mercados determinados, ya que en algunos es posible que las empresas se encuentren más cerca de la frontera tecnológica, mientras que en otras es posible que las empresas mayoritariamente estén lejos de la frontera. En ese sentido, una política de innovación debería enfocarse en cerrar las brechas que existen en los mercados que se encuentran más lejos de la frontera tecnológica mientras que una política de competencia debe promover la participación de nuevas empresas en mercados que ya compiten cerca de la frontera tecnológica. Una política de competencia agresiva puede reducir la innovación en las empresas que se encuentren lejos de la frontera tecnológica, como se mostró previamente, por lo que es importante considerar este aspecto al momento de promover la competencia.

Con respecto a una política de innovación, los autores (Edler, et al., 2016) mencionan que existen 16 políticas que suelen ser promovidas por los gobiernos para fomentar la innovación en las empresas: incentivos fiscales para investigación y desarrollo, apoyo directo a empresas de investigación y desarrollo, políticas para entrenamiento y desarrollo de habilidades, política de emprendimiento, servicios técnicos y asesoría, política de 'clusters', políticas para promover la colaboración, políticas para redes de innovación, demanda privada para la innovación, políticas de compras públicas, compras pre comerciales, premios para la innovación,

estandarización y estándares, regulaciones, proyección tecnológica y combinación de políticas de innovación. Todas estas políticas deben ser analizadas y consideradas para la elaboración del marco que fomente la innovación en el país, tomando en consideración que algunas pueden ser más prioritarias y viables que otras, como se ha evidenciado en la implementación de estas por otros países. Así mismo, las políticas implementadas deben basarse en evidencia científica tomando en consideración los casos de éxito de otros países y tener claro el resultado final que puede estar relacionado con el crecimiento y/o la productividad, entre otros aspectos (Mafini, et al., 2018).

Por último, una política de innovación o competencia debe estar enmarcada dentro de un proyecto de industrialización y desarrollo de manufactura. La innovación y la competencia juegan un rol importante principalmente en los sectores más cercanos a la frontera tecnológica, en donde las empresas ya poseen las herramientas para ser competitivas. Sin embargo, en sectores que aún no han alcanzado ese grado de sofisticación, es importante enfocarse también en etapas previas que involucran la adopción de tecnología y la transferencia de conocimientos. La investigación y desarrollo suele ser promovida por empresas que han alcanzado mayor sofisticación y pueden destinar recursos para innovar, mientras que empresas que aún se encuentran en mercados no competitivos a nivel mundial suelen enfocarse en adaptar las tecnologías desarrolladas en otros países.

Bibliografía

Aghion, P., 2021. The Power of Creative Destruction. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Edler, J. & Fagerberg, J., 2017. Innovation policy: what, why, and how. Oxford Review of Economic Policy, 33(1), pp. 2-23.

Edler, J., Gok, A., Cunningham, P. & Shapira, P., 2016. Making sense of innovation policy. En: J. Edler, A. Gok, P. Cunningham & P. Shapira, edits. Handbook of Innovation Policy Impact. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited, pp. 1-17.

Foro Económico Mundial, 2019. Índice de Competitividad Global, Ginebra: Foro Económico Mundial.

Mafini, D., Martin, B. & Pietro, M.-P.-C. P., 2018. Towards evidence-based industrial research and innovation policy. Science and Public Policy, 45(2), pp. 143-150.

Schot, J. & Steinmueller, E., 2018. Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. Research Policy, 47(9), pp. 1554-1567.

Yulek, M. A., 2018. How Nations Succeed: Manufacturing, Trade Industrial Policy & Economic Development. Singapore: Palgrave Mcmillan.



Control de Concentraciones en Paraguay:

La Experiencia de los Primeros Años.



Rolando Díaz Delgado

Miembro del Directorio de la Comisión Nacional de Competencia (CONACOM)



Fabrizio Boggino

Miembro del Gabinete Técnico del Directorio de Paraguay

En Paraguay, el derecho de competencia se encuentra dando sus primeros pasos. La Constitución Nacional de 1992 consagra el derecho de toda persona a dedicarse a la actividad económica lícita de su preferencia dentro de un régimen de igualdad de oportunidades, garantiza la competencia en el mercado y prohíbe la creación de monopolios y el alza o baja artificial de los precios que traben la libre concurrencia¹. Ahora bien, no fue sino hasta el año 2013 que se sancionó la Ley No. 4.956/2.013 de Defensa de la Competencia (LDC)², reglamentada por el Decreto No. 1.490/2.014³, dando vida a la Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM), autoridad de aplicación de la ley de competencia en Paraguay.

Ahora bien, no fue sino hasta el año 2013 que se sancionó la Ley No. 4.956/2.013 de Defensa de la Competencia (LDC), reglamentada por el Decreto No. 1.490/2.014, dando vida a la Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM), autoridad de aplicación de la ley de competencia en Paraguay.

En sus primeros años de vida institucional, la actuación de la CONACOM se vio principalmente enfocada en el análisis y evaluación de las operaciones de concentración notificadas. A continuación, resumiremos concisamente el

marco normativo sobre el asunto, daremos un par de datos, y, finalmente, nos centraremos en resaltar aquellas operaciones que fueron autorizadas con condicionamientos, explicando cuáles fueron éstos.

I. Régimen del control de operaciones de concentración en Paraguay

Diagrama No. 1 – Flujo de evaluación de operaciones de concentración bajo el régimen del marco legal aplicable en Paraguay

La LDC considera que tiene lugar

una operación de concentración: (i) cuando dos o más agentes económicos anteriormente independientes se fusionan, (ii) cuando uno o más agentes económicos controlen a otro, mediante la toma de participaciones en el capital, la compra de elementos del activo, o por contrato o cualquier otro medio adquiera directa o indirectamente el control de la otra, o (iii) cuando dos o más agentes económicos anteriormente independientes creen una persona jurídica en común⁵.

A su vez, la LDC señala que el control resulta de los derechos, contratos u otros

¹En su Artículo 107 – “De la Libre Concurrencia”

²Texto completo de la Ley disponible en el portal web de la Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4775/defensa-de-la-competencia>

³Texto completo del Decreto disponible en el portal web de la CONACOM: <https://www.conacom.gov.py/institucion/marco-legal>

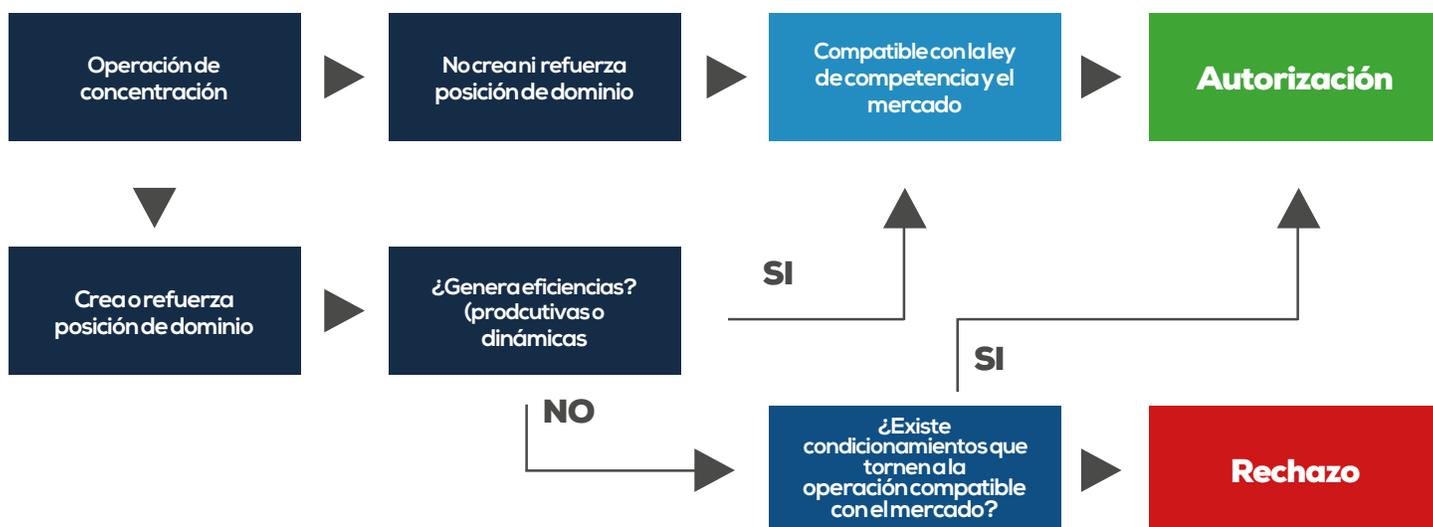


Diagrama No.1 – Flujo de evaluación de operaciones de concentración bajo el régimen del marco legal aplicable en Paraguay⁴

medios que por sí mismos o en conjunto, y teniendo en cuenta circunstancias de hecho y derecho, confieren la **posibilidad de ejercer una influencia decisiva** sobre las actividades de otro agente⁵.

Lo anterior es relevante porque aquellas operaciones de concentración que superen uno de los dos umbrales establecidos⁷ deberán ser notificadas a la CONACOM para que el Directorio, máxima autoridad de la Institución⁸, decida, por resolución fundada, **autorizarla, subordinarla al cumplimiento de condiciones que establezca, o denegarla**⁹.

Los umbrales para que se active la obligación o carga de notificación para el adquirente del control o las involucradas en la operación son, la adquisición o incrementación, a partir de la operación, de una cuota de mercado para determinado producto o servicio igual o superior al 45%, y/o una facturación global de las

partes involucradas en la operación, en el ejercicio contable anterior, superior a cien mil salarios mínimos mensuales, aproximadamente treinta millones de dólares (USD. 30 MM). La falta de notificación, de cumplirse los umbrales, y la ejecución de una operación de concentración sin la autorización de la CONACOM, son consideradas faltas a la LDC¹⁰.

Pues bien, las operaciones de concentración deben ser evaluadas con el fin de establecer si las mismas son compatibles con la Ley, es decir, **si suponen o no un obstáculo significativo para una competencia efectiva en el mercado relevante, al no crear ni reforzar una posición dominante en el mismo**. Para ello, se debe tener en cuenta, entre otras cuestiones, la estructura de los mercados, la posición de los competidores, su fortaleza económica y financiera, las posibilidades de elección de proveedores y usuarios, su acceso a fuente de suministros, la existencia de obstáculos

de derecho y hecho (barreras de entrada), la evolución de la oferta y demanda, los intereses de consumidores¹¹.

A los efectos de la LDC, se entiende por mercado relevante [...] al ramo de la actividad económica y la zona geográfica correspondiente, definido de forma tal que abarque todos los bienes o servicios sustituibles y todos los competidores inmediatos, a los que el consumidor podría acudir a corto plazo, si una restricción o abuso diera lugar a un aumento significativo de los precios [...]¹².

A su vez, la LDC entiende que un agente detenta una posición de dominio cuando no se encuentra expuesto a una competencia efectiva y sustancial en el mercado relevante, considerando: (i) sustituibilidad del producto o servicio por otro, condiciones y tiempo para tal sustitución, (ii) restricciones normativas, (iii) grado en el que el dominante pueda influir unilateralmen-

⁴ Fuente: Elaboración propia

⁵ Artículo 12 (1) de la LDC

⁶ Artículo 12 (3) de la LDC

⁷ Artículo 14 (1) de la LDC

⁸ Artículo 16 a) de la LDC

⁹ Artículo 14 (3) de la LDC

¹⁰ Artículo 62 de la LDC

¹¹ Artículo 13 de la LDC

¹² Artículo 6 de la LDC

¹³ Artículo 9 de la LDC

¹⁴ Artículo 23 del DR

¹⁵ Artículo 25 del DR

¹⁶ Artículo 26 del DR

¹⁷ Artículo 30 del DR

¹⁸ Un detalle de las mismas puede encontrarse en el Registro de Concentraciones de la CONACOM, disponible en: https://drive.google.com/file/d/15rX5bM5pSlhCUXYlpuBfE-1MIQf9aSS_u/view

¹⁹ Fuente: Elaboración propia en base a datos disponibles en la nota del pie 19 supra

²⁰ idem



te en la formación de precios o restringir el abastecimiento o demanda en el mercado, y el grado en el que sus competidores puedan contrarrestar dicho poder¹³.

En ese orden, si se determina que la operación es contraria a la Ley, entonces se debe analizar si la misma tiene capacidad para producir ganancias de eficiencia económica en el mercado, que compensen las limitaciones generadas¹⁴. Estas eficiencias podrían ser productivas, relacionadas a la disminución de costos, o dinámicas, relacionadas al desarrollo de nuevos o mejores productos¹⁵. Corresponde a la parte notificante, que alega las eficiencias, probarlas¹⁶.

De no generar eficiencias, el Directorio puede subordinar la autorización a condiciones que estén directa y específicamente vinculadas a superar la creación o reforzamiento de la posición de dominio que genere obstáculos para la competencia en el mercado en cuestión. Estas soluciones pueden ser estructurales o conductuales, entre otras: (i) llevar a cabo una determinada conducta o abstenerse de realizarla, (ii) enajenar a terceros determinados activos, o partes societarias, (iii) eliminar una determinada línea de producción, (iv) modificar o eliminar términos o condiciones de actos celebrados, (v) realizar actos orientados a fomentar la participación de los competidores en el mercado o darle acceso al mismo¹⁷.

II. Sobre las operaciones de concentración notificadas

Desde la puesta en marcha de la Institución y hasta la fecha (septiembre del 2020), fueron notificadas veintidós operaciones de concentración en total¹⁸.

Tabla No.1 – Número de operaciones de concentración notificadas (2016-2020)¹⁹

Año	Notificaciones
2016	2
2017	10
2018	4
2019	4
2020	2
Total	22

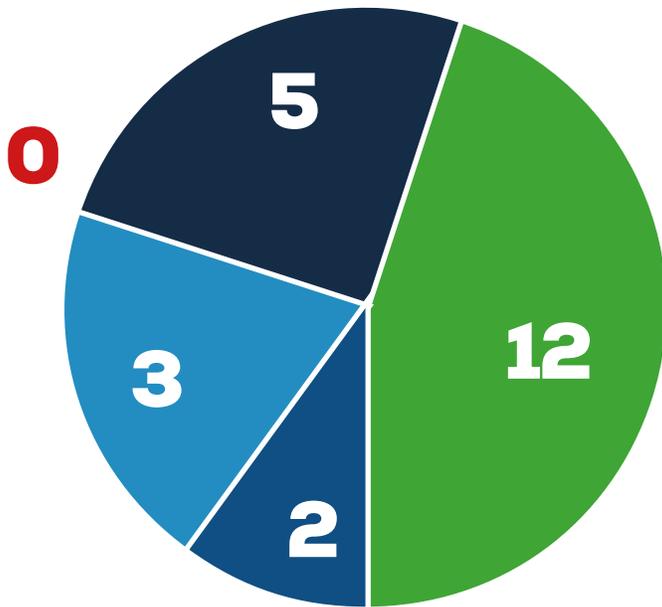
²¹ idem

²² Resolución D/AL No. 08/2017, dictada en el Expte. No. 015/2017 "Servicios y Productos Multimedia S.A., Get Line Internet S.A., TV Cable Paraná S.A. y Cable 3 Fronteras S.A. s/ Notificación de operación de concentración (adquisición parcial de activos)".

Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1kfwn7nMYHTNB_404Vjh6Qd6JhJAWjuwv/view

²³ Resolución D/AL No. 025/2018, dictada en el Expte. No. 033/2018 "Servicios y Productos Multimedia S.A. y Cable Visión del Sur S.A. s/ Notificación de operación de concentración (adquisición de activos)". Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/13K3m3zuxhwzjQqcZxnckldrGrENcdRi/view>

²⁴ El índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) es el indicador más utilizado a nivel internacional para medir el grado de concentración de mercado, apareciendo en las directrices de evaluación de operaciones de concentración de varias agencias de competencia. El índice se calcula sumando el cuadrado de la cuota de mercado de cada agente económico que participa del mismo (Por ejemplo, en un mercado con cuatro firmas cuyas cuotas de mercado son del 30, 30, 20 y 20 %, el IHH resultante es de 2,600 puntos). El resultado siempre será un valor numérico entre cero (0) y diez mil (10.000), donde los valores cercanos a 0 denotan un alto grado de atomización de empresas y los cercanos a 10.000 una estructura monopólica. En ese orden, en concordancia con lo establecido por la Federal Trade Commission y el Department of Justice de los EEUU, mercados en donde el índice resultante sea entre mil (1.000) y mil ochocientos (1.800) puntos son considerados moderadamente concentrados; y aquellos donde el resultado sea mayor a mil ochocientos (1.800) puntos son considerados altamente concentrados, por ende, levantan preocupaciones concurrenciales y deben ser analizados detenidamente.



Resultados

- Autorizadas
- Condicionadas
- Rechazadas
- Desistidas/Improcedentes
- En Análisis

Gráfico No. 1 – Resultados de las operaciones de concentración notificadas (2016-2020) ²⁰

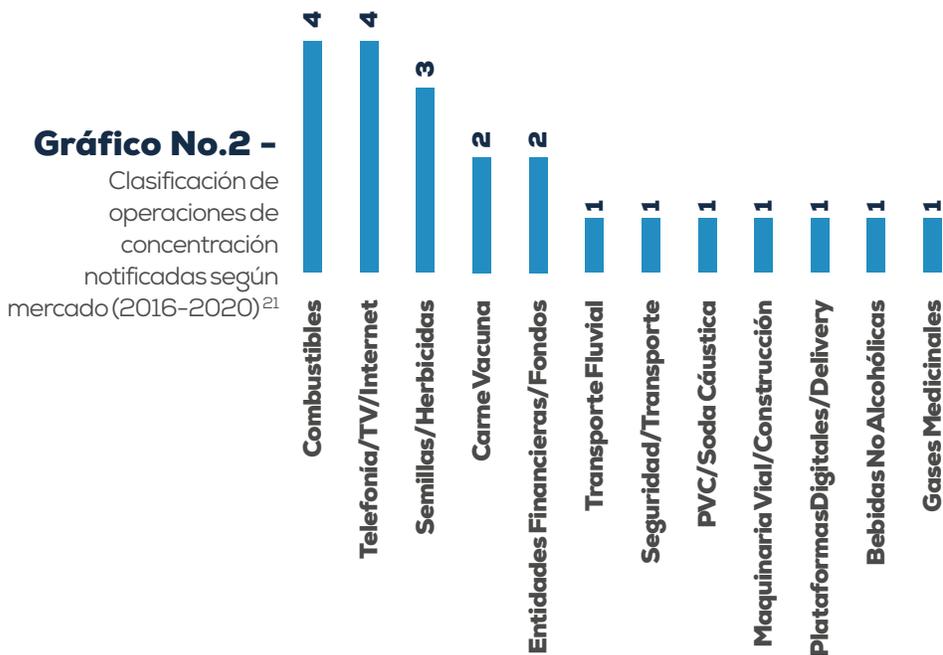


Gráfico No. 2 -

Clasificación de operaciones de concentración notificadas según mercado (2016-2020) ²¹

III. Análisis de las concentraciones autorizadas con condiciones

Expuestos los datos anteriores, seguidamente, se realiza una síntesis de los condicionamientos establecidos por el Directorio de la CONACOM a la fecha, en las cinco (5) operaciones de concentración en las que se dieron, y los mercados afectados:

1) En TIGO/Alto Paraná ²², el grupo Millicom –popularmente reconocido a través de su marca comercial Tigo– adquirió, transferencia parcial de activos mediante, el negocio de un grupo local para prestar el **servicio de TV cable por suscripción y acceso a internet y transmisión de datos en los distritos de Presidente Franco, Ciudad del Este y Hernandarias** (área

fronteriza al Brasil, núcleo comercial importante para el país), incluyendo las licencias pertinentes emitidas por el ente regulador para tal efecto, la infraestructura de red y los clientes del vendedor.

El Directorio de la CONACOM entendió que era necesario establecer condicionamientos que permitan aumentar la presión competitiva en el mercado relevante, por lo que ordenó a Tigo: **(i)** la comunicación de la operación a los clientes de la vendedora y la expresa facultad de los mismos de cambiar de operadores, sin costo alguno ni obstáculos; **(ii)** mantener una política comercial uniforme en los distritos en cuestión con respecto al resto del país, incluyendo la prohibición de alzas indebidas e irrazonables de precios; **(iii)** la sustitución de las infraestructuras de red existentes por unas más nuevas, tecnológicas y de mayor capacidad, para ofrecer un mejor servicio, y; finalmente, **(iv)** prohibió la venta atada de los servicios de televisión e internet en los distritos en cuestión, salvo voluntad libre y voluntaria de los clientes.

2) Un tiempo después, en TIGO/Itapúa ²³, el mismo actor adquirió, bajo la misma modalidad de la operación anterior, el negocio de una empresa local



para prestar el **servicio de TV cable por suscripción y acceso a internet y transmisión de datos** en cinco distritos del Departamento de Itapúa (al sur del país, fronterizo con la República Argentina), incluyendo también licencias para operar, activos y clientes, pero **el mercado geográfico definido fue el nacional**.

Para dimensionar la operación –y la que le antecedió–, en ese momento, el grupo Millicom tenía ex post (es decir, sumadas las cuotas de la empresa vendedora) el 53,1% del mercado de servicio de TV por suscripción, siendo el indicador del IHH de 3,497 puntos, y el 70,3% del mercado de provisión de internet, con un indicador IHH de 5,375 puntos; ambos mercados altamente concentrados²⁴.

Fundado en gran medida en la existencia de cuanto menos dos competidores importantes, subsidiarias de multinacionales, con solvencia financiera y capacidad para aumentar sus respectivas capacidades productivas y de innovación; Personal (del Grupo Telecom) y Claro; así como los niveles de penetración en los hogares, tanto de la televisión por suscripción (33%), como del acceso a internet (20,38%), que dejaban ver unas perspectivas de crecimiento de la demanda, en razón de la existencia de incentivos al crecimiento y desarrollo de los competidores, el Directorio de la CONACOM entendió que Tigo no detentaba una posición de dominio. No obstante, y mediando ofrecimiento de la misma notificante, el Directorio de la CONACOM decidió autorizar la operación sujeto a condicionamientos que permitieran au-

mentar la presión competitiva ejercida por los agentes señalados supra.

En ese contexto, las condiciones establecidas fueron las mismas que las de la operación anterior, sumando una que ordenaba una segmentación de planes disponibles para la contratación por parte de los clientes.

3) Cambiando de mercado, en Prosegur/Wackenhut²⁵ se determinó que incluso ya antes de la operación, la adquirente no se encontraba expuesta a una competencia efectiva sustancial en **el mercado de atesoramiento, custodia, gestión y transporte de valores en el territorio nacional**; es decir, con la operación se estaría reforzando su posición dominante. Ex post, el índice IHH denotaba un altísimo grado de concentración del mercado siendo este de 7,138 puntos con un delta de 1,070 puntos, Prosegur no tenía competidor alguno con entidad suficiente para representarle un competidor amenazante, y las barreras económicas por los costos hundidos, economías de escala e inversiones de capital son importantes en el mercado. No se demostraron eficiencias productivas ni dinámicas.

Por tanto, se establecieron las siguientes condiciones principales para aprobar la operación: **(i)** Permitir a sus competidores la subcontratación de sus servicios de atesoramiento y recuento en bóveda en las instalaciones de Prosegur en Ciudad del Este, Encarnación, Concepción y Coronel Oviedo (principales ciudades del interior del país); **(ii)** Abstenerse de aumentar la capacidad de sus bóve-

das instaladas en el interior del país; **(iii)** Abstenerse a pagar anticipadamente a sus clientes en caso de siniestros o faltantes, debiendo regirse únicamente por las condiciones de la póliza contratada, y a realizar descuentos o bonificaciones a sus clientes con modalidad “con pernocte” (condiciones apuntadas a disipar efectos por su fortaleza financiera); **(iv)** Vender a sus competidores tres camiones semi-blindados y tres blindados, dentro de los siguientes 45 días, para posibilitar el acceso de estos a insumos de manera ventajosa y mejorar su competitividad y competencia.

4) El otro mercado que tuvo mucho movimiento fue el de combustibles y afines. En Copetrol/Petrobras²⁶, el grupo Copetrol, de capital nacional, se hizo con la totalidad del negocio de la multinacional brasileña Petrobras en Paraguay. Los mercados relevantes de la operación y en los que se solapaba la actividad de ambos ex ante eran numerosos, a saber: a) importación, distribución y comercialización de **combustibles líquidos**; b) importación transporte, almacenamiento, fraccionamiento y distribución, comercialización minorista de **GLP**; c) importación, distribución y comercialización de **lubricantes**; y, d) comercialización de productos varios en **tiendas de conveniencia**, todos a nivel nacional, salvo los de comercialización minorista de combustible líquido en Estaciones de Servicio (EESS), lubricantes y tiendas de conveniencia, que fueron definidos a nivel distrital.

A pesar de la magnitud de la operación, hecha la evaluación, se encontró que la misma otorgaría al grupo Cope-

²⁵ Resolución D/AL No. 08/2018, Expte. No. 105/2017 caratulado “Prosegur Paraguay S.A. y Wackenhut Paraguay S.A. s/ Concentración (Adquisición de activos)”. Disponible en: https://drive.google.com/open?id=1nC3ctJkNd5nAzGYa2_tzrb0th4PoE4MZ

²⁶ Resolución D/AL No. 03/2019, dictada en el Expte. No. 072/2018 “Copetrol S.A. y Petrobras Paraguay Distribution Limited/Petrobras Paraguay Operaciones y Logísticas S.R.L./Petrobras Gas S.R.L. s/ Notificación de operación de concentración”.²⁷ Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1IBguARjJvAHq4HoZUyGcgx6D6LyZwQoj/view>

²⁷ Resolución D/AL No. 029/2019, dictada en el Expte. No. 060/2019 “Copetrol S.A. y Axion Energy Paraguay s/ Notificación de operación de concentración (adquisición de activos)”. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1249PSFCI8sNYO10BzDT_EIZlpSX8YcrD/view



rol posición de dominio solamente en el mercado de comercialización de combustibles en EESS en seis distritos del país. Por ello, se autorizó la operación con las siguientes condiciones: (i) se limitó la cantidad de estaciones de servicios que puedan operar bajo cualquiera de los emblemas del Grupo Copetrol (Copetrol y Petrobras a este entonces) en los seis distritos, a un máximo del 50% del total de estaciones de servicios habilitadas y operativas en la misma; (ii) se ordenó al adquirente mantener los precios de venta al público sugeridos en los distritos relevantes equivalentes a ciudades aledañas; (iii) se ordenó al adquirente ofrecer prestación de servicio de flete terrestre y fluvial a sus competidores a precios de mercado y en condiciones no menos favorables a las que ofrece a sus afiliadas, y servicio de almacenaje a los mismos en hasta el 15% de la capacidad instalada de una terminal de su propiedad, todo por el plazo de tres años.

5) Finalmente, en Copetrol/Axion²⁷ el Directorio encontró que la operación – consistente en la adquisición de los activos del grupo internacional Axion en Paraguay, subrogándose el grupo Copetrol en la explotación de las EESS que operaban bajo dicho emblema, sea mediante transferencia de propiedad de los inmuebles o en los contratos de arrendamiento y en los de licencia con los operadores – reforzaba la posición de dominio de la adquirente en el **mercado de comercialización minorista de combustible líquido a través de Estaciones de Servicios (EES) en la ciudad de Asunción**, ciudad con mayor población del país.

Por tanto, autorizó la operación – que tenía alcance nacional – con las siguientes condiciones: (i) se limitó la cantidad de EESS que puedan operar bajo cualquiera de los emblemas del Grupo Copetrol (Copetrol, Petrobras o Axion) en dicha ciudad, a un máxi-

mo del 50% del total de estaciones de servicios habilitadas y operativas en la misma. Para esto, teniendo en cuenta que con la operación, el grupo Copetrol se hacía de un número de estaciones de servicios que abarcaban un porcentaje mayor al 50%, ordenó al adquirente que en el plazo de 180 días se deshaga de cuantas estaciones de servicio sean necesarias hasta cumplir con el condicionamiento de no superar ese porcentaje, sea vendiéndolas, o desvinculándose de contratos vigentes con operadores de las mismas, para que estos cierren acuerdo con otros emblemas; (ii) se ordenó al adquirente

mantener los precios de venta al público sugeridos equivalentes en todas las estaciones de servicio que operen bajo alguno de sus emblemas en Asunción y Gran Asunción (zona compuesta por las ciudades aledañas a la Capital); (iii) además, se confirmó el condicionamiento impuesto en Copetrol/Petrobras con respecto al ofrecimiento de servicio de flete y almacenaje en tanques a sus competidores, a precios razonables de mercado. Todas las condiciones fueron impuestas por el plazo de 3 años.

IV. Reflexiones finales

En sus primeros cinco años de funcionamiento, en paralelo con el proceso de instalación y desarrollo institucional, la CONACOM ha focalizado gran parte de su actividad al análisis de las operaciones de concentración que fueron notificadas, en cumplimiento de la Ley de Defensa de la Competencia.

El control de concentraciones es, sin lugar a duda, un pilar fundamental para el sistema de defensa y promoción de la competencia. El establecimiento de un régimen de notificación y autorización previa de ciertas concentraciones empresariales, que por su importancia requieran una especial atención por parte de la autoridad de aplicación, busca tutelar el correcto funcionamiento de los mercados y evitar la creación de estructuras que puedan suponer un obstáculo significativo para una competencia efectiva, mediante la adquisición o el refuerzo de una posición dominante, que no aporte eficiencias a los mercados.

Los mercados dinámicos y competitivos redundan en beneficio de los agentes y, en última instancia, de los consumidores. En muchas ocasiones, la misma dinámica del mercado se ve favorecida con las concentraciones empresariales; por lo que, no debemos entender al proceso de control como un obstáculo al desenvolvimiento de la libertad empresarial. En la gran mayoría de los casos, las concentraciones, por no superar los umbrales establecidos en la Ley, ni siquiera caen, ni deben caer, bajo la óptica de la autoridad de competencia.

Solo aquellas operaciones que puedan tener la virtualidad de constituirse en un obstáculo significativo para una competencia efectiva, al establecer o consolidar estructuras dominantes, deben ser sometidas al proceso de autorización previa. Y, en este marco, la autoridad de aplicación debe poner sus mayores esfuerzos en la consolidación de capacidades técnicas que permitan un análisis transparente y previsible.

Enfoque para el Estudio de las Ciencias Económicas



Dr. Carlos Cárdenas

Decano de la Facultad de Ciencias de la Administración y Economía de la Universidad Mariano Gálvez de Guatemala.

Las universidades enseñan la Economía como la “Ciencia Social que estudia los modos de organización de las Sociedades para satisfacer en el tiempo sus necesidades mediante el conjunto de bienes y recursos siempre escasos y finitos”.

Por lo tanto, se trata del estudio de la Producción, extracción, intercambio, distribución y consumo de bienes y servicios en una época, así como los contextos que acompañan a toda actividad económica, y es así como podemos decir que le interesa las distintas dinámicas de la circulación de los bienes en la sociedad por lo que incorpora conocimientos de diferentes disciplinas como Psicología, Sociología, Política, Derecho y Matemáticas, entre otros.

En las últimas décadas las constantes crisis han confrontado primero las ideas de los pensadores Clásicos, luego los Postulados Marxistas y más tarde las Keynesianas y Neo-Keynesianas, las teorías Neoliberales de Milton Friedman y Friedrich Von Hayek y Von Mises; en épocas recientes está el aporte del economista Joseph Eugene Stiglitz, economista estadounidense, analista y profesor de la universidad de Columbia, premio nobel de economía en 2001, Economista Jefe del Banco Mundial y exmiembro y Presidente del Consejo de Asesores Económicos del Presidente de los Estados Unidos, conocido principalmente por su visión crítica de la gestión de la globalización y de los economistas del

Esta área incluye:

Finanzas, Mercadeo, talento humano, Liderazgo, pensamiento crítico y habilidades blandas para adaptarse a los entornos empresariales, Otros conocimientos para incorporar son:

- Conocimiento Industrial
- Ciencia Política
- Relaciones internacionales
- Comunicación (oral y escrita)
- Conciencia cultural
- Tecnología de la información
- Competencias gerenciales
- Finanzas corporativas
- Riesgos financieros
- Visión estratégica- seguridad e inteligencia.

Laissez-faire (a los que llamó fundamentalistas del Libre Mercado), también Crítico de Instituciones como el Banco Mundial y el FMI (Fondo Monetario Internacional), fue Presidente fundador del Comité de pensamiento global, su trabajo se centró en la distribución del ingreso, la Gestión del ries-

go de los activos, el gobierno corporativo y el comercio internacional. En 2018 escribió una declaración de la justicia Económica para las supervivencias de la Democracia en el Mundo y su aporte más reciente La creación de un Modelo manejable de competencia Monopolista.

Las contribuciones de Stiglitz ha sido objeto de debates presentándose tanto adeptos como opositores; sin embargo, brindan un espacio para poner a prueba el funcionamiento de sus posiciones en política económica.

Observamos, así que ninguna teoría ha sido capaz de evitar las crisis y solventar plenamente los problemas de las desigualdades económicas y sociales, por ello al analizar el constante decremento que han venido sufriendo las escuelas de economía en los países de Latinoamérica replantean la readecuación al estudio de esta disciplina; cual es el enfoque que se debe adoptar para reactivar su interés y que representen una alternativa para la solución de los problemas económicos y contribuir al desarrollo sostenible de la economía de los países.

Siguiendo la línea de pensamiento no se pretende crear una nueva línea de pensamiento teórico, sino más bien basándonos en los resultados obtenidos al analizar la historia del pensamiento económico y los resultados obtenidos, efectuar una propuesta, que en ningún

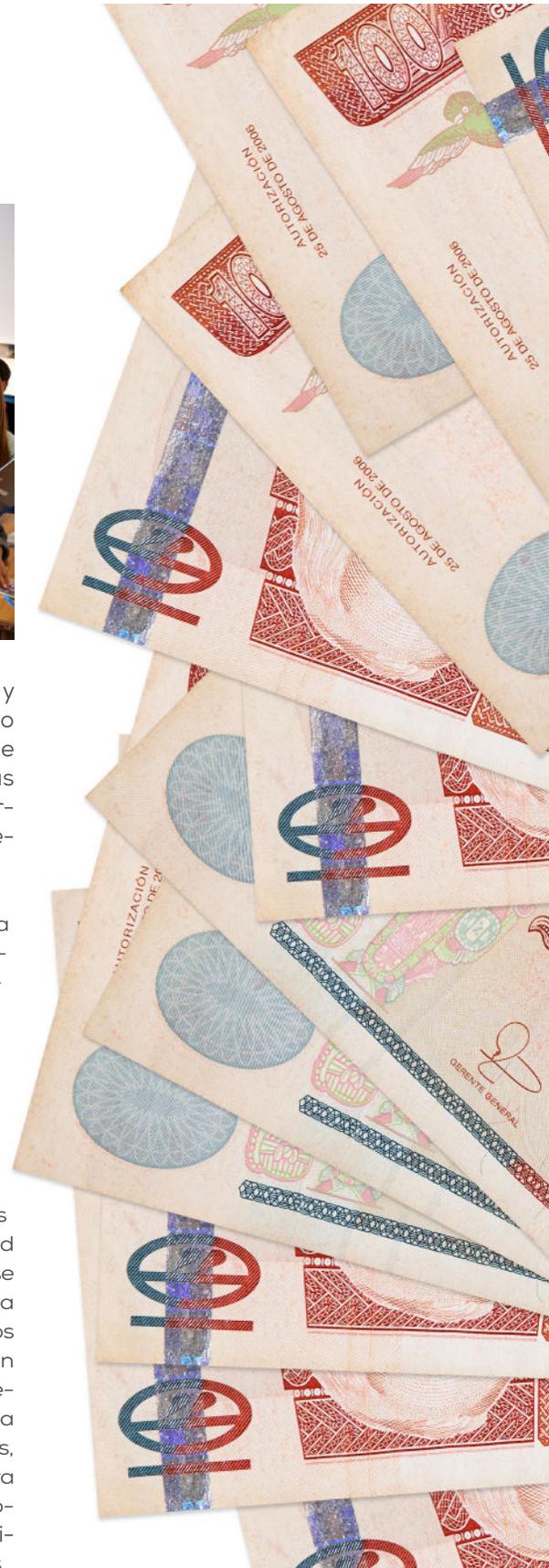


momento se pretende presumir de original, pero sí basados en varios años de experimentar que a nivel Latinoamericano es necesario reorientar el enfoque del estudio en las facultades para que los estudiantes se motiven en su estudio y gestión formativa y experiencia profesional y si ubicarnos en nuestro contexto de necesidad de coadyuvar en la formación de profesionales que apliquen efectivamente sus conocimientos adquiridos durante su formación en la universidad, contribuyendo a la investigación y la Competitividad del país en los diferentes escenarios de un mundo cambiante y competitivo. Incluyendo la creatividad, la tecnología, la Innovación y sobre todo el Emprendedurismo, y que este último se convierta en el eje central del nuevo enfoque; de los programas educativos basados en materias y asignaturas que forman en matemática de los Negocios, manejo de la Informática y bases de datos, Marketing Digital, Negocios on-line, manejo de dos o tres idiomas, y empleo de un lenguaje de consulta de datos (SQL).

Algunos autores dicen que todo emprendimiento “tiene la utilidad de quebrantar creativamente el mercado al imponer elementos nuevos al sistema,

obligan a este mismo a actualizarse y evolucionar, la Economía al ser un tipo de sistema muy complejo necesita de una constante actualización y gracias a los proyectos emprendedores el mercado obtiene nuevos elementos que refrescan su rumbo”.

Es importante destacar en la propuesta de reconfiguraciones del perfil del egresado de las facultades de Ciencias Económicas, que esta disciplina encargada del estudio de la acción humana y su relación con las organizaciones, los mercados y la toma de decisiones financieras, en un mundo globalizado y altamente interrelacionado debe contener disciplinas diversas que se complementan para efectuar análisis y propuestas integrales que se acerquen a la realidad imperante. En la práctica deben incluirse conocimientos de administración, para brindar la habilidad para captar cambios en el entorno y posibilidades de acción para los requerimientos de nuevos procesos, servicios y productos que satisfagan la demanda de clientes internos y externos, proporcionando los conocimientos para comprender mejor las relaciones de producción, competencia y las mejores decisiones dentro de escenarios cambiantes.



REFERENCIAS:

Economía Pedia, David López Cabia
La Ciencias Económica, Portal de Economía y finanzas
Economía y Finanzas, Editorial Etece

Importancia de la Economía, Equipo Editorial Estece
Euroinnovz, publicación oficial
Axbelis Bello, Esperanza Rodríguez, S. Carrasco.

